

Comentario Internacional

REVISTA DEL CENTRO ANDINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

e-ISSN 2631-2549 • Número 22 • Año 2022

TEMA CENTRAL

Multilateralismo
en transición:
Un nuevo orden
internacional

Multilateralism in Transition:
A New International Order

22



Comentario Internacional

REVISTA DEL CENTRO ANDINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR

E-ISSN 2631-2549

AÑO 2022 • NÚMERO 22

Comentario Internacional es una publicación académica anual que difunde artículos inéditos en español e inglés. Fundada en 2001 y editada por el Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), tiene como objetivos promover el debate contemporáneo, generar nuevos conocimientos y contribuir a abordar algunas de las cuestiones más importantes de las relaciones internacionales, el derecho internacional, la economía internacional y la ciencia política. La revista profundiza en el debate de América Latina en el contexto global a partir del campo multidisciplinario de los estudios internacionales, desde trabajos teóricos y empíricos mediante diversos enfoques metodológicos.

Director: Pablo Andrade Andrade, (UASB-E)

Editor: Michel Levi Coral, (UASB-E)

Comité editorial: Rafael Domínguez (Universidad de Cantabria, España), Mauricio Montalvo (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ecuador), Francisco Rhon (Centro Andino de Acción Popular, Ecuador), César Montúfar (UASB-E), Marco Romero Cevallos (UASB-E), César Montaña Galarza (UASB-E), Wolf Grabendorff (Friedrich-Ebert-Stiftung-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Ecuador), Cintia Quiliconi (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador), Katalina Barreiro (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador), María Paz Jarvis (Universidad Internacional SEK, Ecuador).

Comité asesor internacional: Alan Fairlie (Pontificia Universidad Católica, Perú), Allan Wagner (Ministerio de Relaciones Exteriores, Perú), Rickard Lalander (Universidad de Sodertorn, Suecia), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Gunther Maihold (Stiftung Wissenschaft und Politik, Alemania), Liisa North (Universidad de York, Canadá), Pia Riggirozzi (Universidad de Southampton, Reino Unido), Alberto van Klaveren (Universidad de Chile), Philippe de Lombaerde (UNU-CRIS, Bélgica), Jean Charles Froment (Instituto de Estudios Políticos de Grenoble, Francia), Laurence Whitehead (Universidad de Oxford, Reino Unido).

Asistentes editoriales: Martha Lucía Valencia, asistente del Centro Andino de Estudios Internacionales Romina del Pozo, asistente del Centro Andino de Estudios Internacionales

Gestión del Open Journal Systems (OJS) y proceso de indexación de revistas académicas del UASB-E: Jefatura de Publicaciones, (UASB-E)

Annamari de Piérola, jefa de Publicaciones

Judith Pérez, apoyo en indexaciones de revistas

Diagramación: Martha Vinuesa M.

Corrección: Alejo Romano

Revista electrónica, de acceso libre, revisada por pares, con metodología doble ciego. Las ideas emitidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores. Se permite la reproducción si se cita la fuente.

Comentario Internacional es parte de los siguientes directorios, bases de datos bibliográficas y universitarias y buscadores científicos: Latindex Catálogo 2.0, Proquest, Hathitrust, IAI, WorldCat, ROAD, MIAR, LatinREV, Google Académico, UASB-E Repositorio.



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



PRESENTACIÓN

Multilateralismo en transición: Un nuevo orden internacional

Multilateralism in Transition: A New International Order

5

Michel Levi Coral

COYUNTURA

Migración venezolana en Ecuador:

Una mirada al antes y después de la pandemia

*Venezuelan Migration in Ecuador: A Look at Before
and After the Pandemic*

11

Samantha Basantes y Bernardo Gortaire

El auge de la paradiplomacia china, ¿una oportunidad para Ecuador?

The Rise of China's Paradiplomacy, an Opportunity for Ecuador?

33

Carlos Simba

Mercenarios en la República Democrática del Congo

Mercenaries in the Democratic Republic of the Congo

63

María Alejandra González Durán

TEMA CENTRAL

La Comunidad Andina y la política exterior de Ecuador entre 2007 y 2017: Una aproximación constructivista que evidencia la frágil identidad colectiva de la CAN

*The Andean Community and Ecuador's Foreign Policy between
2007-2017: A Constructivist Approach that
Evidences the Fragile Collective Identity of the CAN*

83

Sofía Osorno Holguín

Multilateralismo en agonía y sus retos de cara al futuro

Multilateralism in Agony and Its Challenges for the Future

103

Dayanara González

El problema de la integración latinoamericana:
¿Por qué no se cumplen los objetivos? Un análisis
de la Comunidad Andina de Naciones

*The Problem of Latin American Integration: Why Are the Objectives
Not Being Fulfilled? An Analysis of the Andean Community*

119

Gabriel Cantos

El cambio de líquido a gaseoso de los organismos interagenciales
del derecho internacional público en América Latina: Una mirada
desde la teoría de juegos

*The Change from Liquid to Gaseous of the Interagency Bodies of Public
International Law in Latin America: A Game Theory's Perspective*

139

Frank Quinatoa Paucar

EVENTOS ESPECIALES

Visión actual del multilateralismo: Hacia una renovada
comunidad internacional pospandemia

*Current Vision of Multilateralism: Towards a Renewed
Post-Pandemic International Community*

161

Oscar Maúrtua de Romaña



Multilateralismo en transición: Un nuevo orden internacional

Multilateralism in Transition: A New International Order

Michel Levi Coral

El número de *Comentario Internacional* que presentamos trata un tema crucial en nuestros tiempos, el multilateralismo, como homenaje a Diego Cordovez, presidente fundador del Centro Andino de Estudios Internacionales.

En efecto, los artículos que se presentan en la sección *Tema central* corresponden a los ensayos académicos premiados en el concurso **Diego Cordovez “Multilateralismo en transición: Un nuevo orden internacional”**, cuya meta es promover la producción de conocimiento y el debate acerca del significado y alcance del sistema multilateral, sus mecanismos, objetivos, desarrollo y devenir en el futuro próximo.

El sistema multilateral, una de las más importantes herencias de la posguerra mundial, se encuentra en crisis desde sus inicios. En un mundo de Estados soberanos, es complejo establecer estructuras que puedan cumplir los ambiciosos objetivos que se plantearon desde su creación, y que sean comprendidos de forma uniforme y respetados por toda la comunidad internacional.

Diego Cordovez fue un profundo conocedor del sistema multilateral, desde su interior. Inició su carrera profesional en el sistema de las Naciones Unidas. En ese marco participó en la creación de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), donde puso en práctica la diplomacia multilateral y de cooperación para la creación del nuevo orden económico internacional.

Su pensamiento refleja la necesidad de que el orden mundial esté fundamentado en el multilateralismo y la cooperación internacional. Además, fue siempre consciente de que las instituciones internacionales no se mane-



jan por sí solas; requieren de voluntades humanas y políticas fuertes para funcionar con eficiencia.¹

El presidente fundador consideraba que el sistema multilateral —y, sobre todo, las Naciones Unidas— debía promover la adopción de acuerdos multilaterales para regular las actividades generadas por la acción de actores estatales y no estatales. De esta forma se ampliaría el ámbito de aplicación del derecho internacional y la cooperación multilateral.²

El Centro Andino de Estudios Internacionales está comprometido con el desarrollo del sistema internacional multilateral. Su actual presidente, César Montaña Galarza, es un reconocido experto en el análisis del derecho internacional, en su especialidad del derecho fiscal internacional y en los estudios del derecho de la integración regional, especialmente de la integración andina. Así, continúa con esta importante tradición de investigación y trabajo en el área de los estudios internacionales.

En ese contexto, el número de *Comentario Internacional* se ha dividido en varias secciones que presentan investigaciones y reflexiones sobre aspectos importantes del conocimiento en materia de estudios internacionales.

Sofía Osorno Holguín fue la ganadora del primer premio del concurso, con el ensayo que se tradujo en el artículo denominado “La Comunidad Andina y la política exterior de Ecuador entre 2007 y 2017: Una aproximación constructivista que evidencia la frágil identidad colectiva de la CAN”. En él, realiza un minucioso análisis de la posición de nuestro país en la integración andina, especialmente en lo que se refiere a una aplicación particular del principio de soberanía del Estado, orientada a “reconfigurar el orden internacional y distanciarse de los actores ‘hegemónicos’ como Estados Unidos y la Unión Europea”.

A continuación, Dayanara González, quien consiguió el segundo lugar en el concurso, presenta un artículo que se concentra en la temática de la convocatoria. Se denomina “Multilateralismo en agonía y sus retos de cara al futuro”, y versa sobre el uso del concepto de multilateralismo, los principales desafíos del sistema multilateral y la agudización de su crisis durante la pandemia del COVID-19.

1 Diego Cordovez, *El mundo que he vivido* (Quito: LibriMundi, 2013).

2 *Ibíd.*

La problemática de la integración regional en el marco del multilateralismo fue abordada por Gabriel Cantos, quien obtuvo el tercer lugar en el concurso con el trabajo denominado “El problema de la integración latinoamericana: ¿Por qué no se cumplen los objetivos? Un análisis de la Comunidad Andina de Naciones”. El artículo cuestiona el interés de los Estados para fortalecer los mecanismos de integración, que se vinculan con discusiones ideológicas y una carencia de liderazgos que conduzcan a los países a niveles de integración más profundos.

El concurso otorgó una mención especial al ensayo presentado por el distinguido embajador Oscar Maúrtua de Romaña, excanciller del Perú y presidente de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, que trata sobre una “Visión actual del multilateralismo: Hacia una renovada comunidad internacional pospandemia”. Este trabajo refleja una perspectiva esperanzadora sobre el rol de los Estados y su participación en los mecanismos de cooperación, así como sobre los paradigmas cambiantes y los desafíos presentados para el multilateralismo a partir de la pandemia del COVID-19.

Un tema importante vinculado con el multilateralismo, condensado en el artículo “El cambio de líquido a gaseoso de los organismos interagenciales del derecho internacional público en América Latina: Una mirada desde la teoría de juegos”, lo presenta el internacionalista Frank Quinatoa Paucar. En este artículo plantea que los Estados constituyen agencias cuando forman parte de organizaciones internacionales, para concluir que el multilateralismo debe replantearse en función de los desafíos de los Estados “en materia de seguridad, medio ambiente y comercio” en la década de 2020.

En la sección *Coyuntura*, la revista publica artículos inéditos sobre hechos actuales de la realidad internacional al momento de su edición. En este contexto, el primer artículo corresponde a una temática de permanente interés en el análisis de los estudios internacionales. Los investigadores ecuatorianos Samantha Basantes y Bernardo Gortaire son autores de “Migración venezolana en Ecuador: Una mirada al antes y después de la pandemia”, en el que estudian cómo se comportó a tal efecto el Estado ecuatoriano, a partir de un análisis de datos de la población residente en la ciudad de Quito.

Los temas de investigación vinculados con China tienen actualidad en el contexto internacional en que vivimos. El investigador Carlos Simba, en el artículo denominado “El auge de la paradiplomacia China, ¿una oportunidad para Ecuador?”, realiza un análisis sobre el rol que juegan los Gobiernos autó-

nomos descentralizados en las relaciones bilaterales entre ambos países y establece que la paradiplomacia china, generada en las principales zonas económicas, presenta oportunidades importantes para sus contrapartes ecuatorianas.

Para concluir este número, María Alejandra González Durán introduce un tema que tiene permanencia en el contexto de los estudios internacionales. En su artículo “Mercenarios en la República Democrática del Congo”, se refiere al problema que produce el uso de empresas de seguridad privada en zonas de guerra, el enrolamiento de niños y jóvenes para el combate, así como los efectos producidos a nivel ambiental y geopolítico en el marco de estos conflictos. El caso de la República Democrática del Congo no es lejano a la realidad que acontece en una serie de países del sistema internacional.

Les deseamos una excelente lectura y, sobre todo, que la publicación sea de utilidad para el desarrollo de sus trabajos e investigaciones en las diferentes disciplinas de los estudios internacionales.

Bibliografía

Cordovez, Diego. *El mundo que he vivido*. Quito: LibriMundi, 2013.





Migración venezolana en Ecuador: Una mirada al antes y después de la pandemia

Venezuelan Migration in Ecuador: A Look at Before and After the Pandemic

Samantha Basantes¹  y Bernardo Gortaire² 

<https://doi.org/10.32719/26312549.2022.22.1>

Recibido: 20 de julio de 2021 | Revisado: 27 de agosto de 2024 | Aceptado: 28 de octubre de 2024

Resumen

Desde 2015, la salida de ciudadanos venezolanos hacia países latinoamericanos modificó el paisaje migratorio de la región. Ecuador ha resultado ser uno de los principales destinos, tanto de tránsito como de recepción. El país ha realizado una serie de cambios en sus políticas migratorias, hasta llegar a una modificación radical hacia el año 2018. Con la pandemia causada por el COVID-19, la situación de la población venezolana dentro de las fronteras ecuatorianas recrudece su vulnerabilidad al tiempo que refuerza los efectos de la ineficiente gestión estatal. En ese sentido, este documento estudia la respuesta del Estado ecuatoriano a la ola migratoria venezolana antes y después de la pandemia por COVID-19. Para realizar este trabajo se analizan datos previamente recabados, centrados en áreas como la actividad económica, las condiciones de vivienda y la educación de la población venezolana residente en Quito. Como resultado, se encuentra que la legislación ecuatoriana plantea una serie de garantías que en la práctica no se cumplen. Con ello se concluye la necesidad de repensar el funcionamiento de las instituciones ecuatorianas de modo que se cumpla lo estipulado en la ley.

Palabras clave: Ecuador, migración, población venezolana, vulnerabilidad, legislación, pandemia, COVID-19

1 Licenciada multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. samanthadbsilva@gmail.com.

2 Máster en Ciencias en Políticas Públicas y Desarrollo Humano, Universidad de Maastricht, Países Bajos. bgortairemorejon@gmail.com.

Para citar este artículo: Basantes, Samantha, y Bernardo Gortaire. "Migración venezolana en Ecuador: Una mirada al antes y después de la pandemia". *Comentario Internacional* 22 (2024): 11-32.



Abstract

Since 2015, the departure of Venezuelan citizens to Latin American countries modified the migratory landscape of the region. Ecuador has turned out to be one of the main destinations, both for transit and for reception. The country has made a series of changes in its migration policies, reaching a radical modification towards 2018. The pandemic caused by COVID-19, increases the vulnerability of Venezuelan population residing in Ecuador. Therefore, this paper studies the response of the Ecuadorian State to the Venezuelan migratory wave before and after the COVID-19 pandemic. To carry out this work, previously collected data is analyzed. These focus on areas such as economic activity, housing conditions and education of the Venezuelan population residing in Quito - Ecuador. As a result, it is found that the Ecuadorian legislation raises a series of guarantees, which in practice are not fulfilled. It is concluded that there is a need to rethink the operation of Ecuadorian institutions.

Keywords: Ecuador, migration, Venezuelan population, vulnerability, legislation, pandemic, COVID-19

Introducción

“Una fila de personas, con su vida a cuestas en una maleta, camina por la carretera Panamericana...”³ Frases como esta se usan con frecuencia para narrar el éxodo venezolano, fenómeno provocado por un mal manejo económico que se mantuvo durante la década de los 2000 y que vio en 2014 el inicio de una severa crisis económica.⁴ Esto vino acompañado de un decaimiento en la calidad de vida de la población venezolana debido a fallidos intentos de recuperación económica agravados por sanciones internacionales, inflación, escasez de bienes y servicios e innumerables protestas por las condiciones de vida y la manipulación electoral, que manifestaban el descontento generalizado con el Gobierno del país. Conforme la crisis continuaba, los índices de violencia e inseguridad se incrementaban, al igual que el desabastecimiento médico y alimenticio. Así, la migración se presenta, más que como una alternativa, como un escape.⁵

Por consiguiente, la salida de ciudadanos venezolanos hacia países latinoamericanos modificó el paisaje migratorio regional.⁶ En este contexto, Ecu-

3 Ángel Bermúdez, “Cómo impacta la crisis migratoria venezolana en la economía de otros países de América Latina”, BBC, 29 de julio de 2019, párr. 1, <https://tinyurl.com/59ru88se>.

4 Rafael Peralta, “Los inmigrantes venezolanos y su cambio de estatus social en la actividad de servicios en Quito: El caso de Cabify y Uber” (tesis de maestría, Instituto de Altos Estudios Internacionales [IAEN], Ecuador, 2019), <https://tinyurl.com/ycxkjpxx>.

5 Ibid.

6 Jacques Ramírez, Yoharlís Linares y Emilio Useche, “(Geo)políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: Migrantes venezolanos en Ecuador”, en *Después de la llegada: Realidades de la migración venezolana*, ed. Cécile Blouin (Lima: Thémis, 2019), <https://tinyurl.com/4d6cssdb>.

dor resultó ser uno de los principales destinos, tanto de tránsito como de recepción, para la población venezolana. Esta situación puede explicarse por la reputación progresista de Ecuador al reconocer constitucionalmente el derecho a migrar.⁷ Adicionalmente, la dolarización, el costo de vida y la proximidad geográfica con otros países hacen que resulte atractivo para los migrantes venezolanos.⁸ Sin embargo, el país ha realizado una serie de cambios en sus políticas migratorias para llegar en 2018 a una modificación radical en la que se establecieron restricciones a las políticas de flujos y residencias; estas condiciones han ido en aumento desde entonces al reforzar los mecanismos de control fronterizo, así como las alianzas regionales para la gestión de la crisis migratoria.⁹

La cuestión radica en que el establecimiento de reformas y la respuesta del aparato estatal no han sido suficientes para satisfacer las necesidades de los migrantes venezolanos en territorio ecuatoriano. De hecho, la vulnerabilidad de la población venezolana aumenta, puesto que las políticas vigentes no les dan garantías y, por otro lado, encuentran en la sociedad ecuatoriana una mezcla de discriminación y vulneración de derechos.¹⁰ Así, la xenofobia reproducida a través de redes sociales y medios de comunicación tiende a responsabilizar a los migrantes por el aumento de la violencia y la inseguridad, y agrava sus condiciones de vida en países como Ecuador.¹¹

La llegada de la pandemia del COVID-19 no hace sino recrudecer la mencionada vulnerabilidad del migrante venezolano, mientras empeora los efectos de la ineficiente respuesta estatal, como la falta de cobertura de servicios y la creación de formas de contratación que afectan los derechos de los trabajadores. Con el fin de analizar esta problemática, el presente documento se dividirá en cuatro partes. La primera se dedicará a exponer la posición oficial de Ecuador con respecto a la migración y el sustento legal que el país mane-

7 Verónica Rodríguez, “El impacto de la pandemia en las familias migrantes asentadas en la frontera norte ecuatoriana”, *Agenda Estado de Derecho*, 25 de septiembre de 2020, <https://tinyurl.com/4hfackr2>.

8 Ana Belén Izurieta, “Análisis de la Ley Orgánica de Movilidad Humana” (tesis de licenciatura, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador, 2018), <https://tinyurl.com/yudms6b7>.

9 ONU Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), “Una evaluación a personas refugiadas y migrantes venezolanas en Ecuador revela sus necesidades más críticas”, ACNUR, 28 de julio de 2022, <https://tinyurl.com/ye2b47au>.

10 Mónica Legarda y Johnson Folleco, “La migración venezolana a Ecuador y su prospectiva”, *Journal of Research in Business and Management* 7, n.º 1 (2019), <http://bit.ly/4k7sCnF>.

11 Banco Mundial, *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador* (Quito: Banco Mundial, 2020), <https://tinyurl.com/ce2225h8>.

ja. Luego, se explorará la situación de la población migrante venezolana antes y después de la pandemia, en dos secciones diferenciadas. Finalmente, se discutirán los hallazgos concernientes a la respuesta estatal ecuatoriana frente a la ola migratoria.

Posición oficial de Ecuador frente al flujo migratorio venezolano y legislación existente

El asunto migratorio ha sido de preocupación en el territorio ecuatoriano desde fines del siglo XIX; por ello, la generación y las reformas concernientes a leyes migratorias no son un tema netamente actual.¹² Con todo, Ecuador fue reconocido como un país receptor de migrantes desde la segunda mitad del siglo XX, imagen que se vio reforzada en la última década de este siglo. El país no era extraño a la migración: recibía considerables flujos migratorios por parte de Colombia, como consecuencia de su conflicto interno, y de Cuba, como puerta de salida del régimen local. Incluso sirvió como nación de paso de ciudadanos haitianos después del terremoto de 2010. Mucho de lo ocurrido fue consecuencia de la subida al poder del expresidente Rafael Correa, cuyo Gobierno marcó un punto importante en la política migratoria del país.¹³

En contraste, emigrar no es una costumbre que resulte ajena a los ecuatorianos, que la ven como una opción válida para mejorar su calidad de vida. Así, en el periodo comprendido entre 1997 y 2007, más de 950 000 ciudadanos ecuatorianos emigraron.¹⁴ Las remesas del exterior llegaron a representar el 7,19 % del PIB durante el año 2000, cuando la economía ecuatoriana se vio devastada por el llamado “Feriado Bancario”, gran crisis financiera de 1999 que afectó y obligó a miles de familias a movilizarse principalmente hacia Estados Unidos, España e Italia.¹⁵ Al mismo tiempo se optó por dolarizar la economía, escenario que abrió las puertas a que el mercado ecuatoriano fuera más interesante para migrantes que apuntaban a enviar sus propias remesas a sus países.

12 Izurieta, “Análisis de la Ley Orgánica de Movilidad Humana”.

13 Peralta, “Los inmigrantes venezolanos”.

14 El Telégrafo, “Entre 1999 y 2007, más de 950 mil ecuatorianos migraron”, *El Telégrafo*, 2 de junio de 2016, <https://tinyurl.com/5n6pz39x>.

15 Silvio Guerra, “Las remesas aún tienen su tajada en el PIB”, *Revista Gestión*, 27 de febrero de 2018, <https://tinyurl.com/3ejuutyc>.

Con el tiempo, cuando la economía retomó un cauce estable, la constante entrada de ciudadanos extranjeros llevó a que el territorio ecuatoriano se convirtiera en uno de los países receptores con más refugiados en el mundo.¹⁶ En 2018 se llegaron a contabilizar 60 524 refugiados,¹⁷ mayoritariamente provenientes de Colombia, desplazados por el conflicto interno que ha vivido aquella nación durante décadas. A pesar de su pequeña extensión, Ecuador se volvió hogar de miles de familias colombianas que, con esfuerzo, se fueron acoplando a la sociedad y normalizaron su participación en ella.

Todo esto responde en parte a la legislación que se fue desarrollando dentro del país. En la Constitución de 2008 se reconoce la libre movilidad y la ciudadanía universal, así como el derecho de las personas a migrar. Según Peralta, el posicionamiento político del país y la concepción de *ciudadanía universal* pretenden terminar con el concepto de extranjero de modo que las desigualdades entre países se disuelvan.¹⁸ Con ello, los prejuicios asociados al ser extranjero también se perderían. Estas reformas vinieron de la mano con una política de reconocimiento y recepción a población desplazada y migrantes en general, implementada durante los primeros días del Gobierno de Rafael Correa.¹⁹ Así pues, la Constitución de 2008 enuncia:

Art. 9.— Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución [...].

Art. 40.— Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria [...].

Art. 41.— [...] Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia.²⁰

16 Andrea Salazar, “Ecuador: Un ejemplo de América Latina en materia de refugio”, *Diplomacia Ciudadana* 9 (2014), <https://tinyurl.com/5a48jzkb>.

17 El Universo, “Ecuador, el país de América Latina que acoge más refugiados”, *El Universo*, 26 de junio de 2018, <https://tinyurl.com/semhna44>.

18 Peralta, “Los inmigrantes venezolanos”.

19 David Ruales, “Políticas migratorias del Ecuador y el derecho al buen vivir, aplicada a la comunidad venezolana residente en el Distrito Metropolitano de Quito durante el año 2016” (tesis de licenciatura, Universidad Central del Ecuador, 2018), <https://tinyurl.com/7z6skzww>.

20 Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, arts. 9 y 40-1.

Además, la Constitución ecuatoriana estipula que no se puede expulsar o devolver a las personas extranjeras a países donde su vida o la de sus familias peligre. Queda prohibida la expulsión de colectivos extranjeros y se deben singularizar los procesos migratorios.²¹ Asimismo, señala que el país deberá ayudar a las familias transnacionales y brindará servicios de protección integral y asesoría con el fin de que puedan ejercer libremente sus derechos.²²

Poco después de estas regulaciones, gradualmente, Ecuador se volvió escenario receptor de ciudadanos cubanos que aprovecharon la liberalización de la migración a partir de 2008. El caso fue el mismo para personas de nacionalidad haitiana, poco después del terremoto que asoló su país en 2010. Para 2012, 3029 haitianos habían ingresado al país.²³ Y aunque muchos usaban a Ecuador como zona de paso, una porción optó por residir allí permanentemente. De hecho, en el período 2010-2016 hubo 40 301 migrantes haitianos que decidieron mantenerse en territorio ecuatoriano.²⁴ Esto generó algunas tensiones en el imaginario de ciertos sectores del país que, más cercanos al nacionalismo, ya sea desde la izquierda o la derecha, sostenían discursos de rechazo y malestar con respecto a la participación de estos nuevos habitantes.

A estos factores se sumó una de las primeras medidas de control excepcional que chocaba directamente con los principios de libre movilidad y ciudadanía universal. Desde 2015 se implementaron pasos adicionales para la llegada de haitianos a través del Sistema Virtual de Registro Turístico, con el cual Ecuador seguiría reforzando el uso de la tecnología en el control migratorio. Este apelaba al fortalecimiento de una migración segura y a la eliminación de una posible trata de personas.²⁵ Como consecuencia, para 2018, los ciudadanos haitianos dejaron de formar parte del listado de países con mayor ingreso en Ecuador.²⁶

21 Ibid.

22 Peralta, “Los inmigrantes venezolanos”.

23 Sara Ortiz, “Ecuador, zona de tránsito para los haitianos”, *El Comercio*, 19 de enero de 2014, <https://tinyurl.com/6395u8dy>.

24 Esteban Canelos, “Ecuador, Haití y el tema migratorio: Un análisis de la política burocrática y sus implicaciones en torno a los ciudadanos haitianos en el período 2010-2016” (tesis de maestría, IAEN, Ecuador, 2019), <https://tinyurl.com/4jwezby>.

25 Ecuador Ministerio de Turismo, “Nuevo requisito para los ciudadanos haitianos que visitan el país”, *Ministerio de Turismo del Ecuador*, 5 de octubre de 2015, <https://tinyurl.com/4dsrjesd>.

26 Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, *Plan Nacional de Movilidad Humana* (Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, 2018).

Por otro lado, la migración cubana tuvo una significativa carga política. La llegada al poder de Rafael Correa estuvo alineada con una reconfiguración de las relaciones del Estado ecuatoriano con naciones de tinte ideológico socialista y de izquierda, entre las cuales figuraba el régimen de los hermanos Castro. Esto abrió las puertas a un aumento de la migración cubana en Ecuador, inicialmente a través de acuerdos de fortalecimiento de talento humano, principalmente en el campo de la salud.²⁷ Esta migración también se dio por motivos económicos, pues se observó la posibilidad de utilizar al país andino como catapulta hacia otros países con mejores oportunidades, especialmente Estados Unidos.²⁸ Sin embargo, el incremento de los mecanismos de control de los últimos Gobiernos y las inconsistencias en las políticas públicas han disminuido, en proporción y frecuencia, el flujo de migrantes cubanos hacia Ecuador.²⁹

Retomando lo legislativo, para dar continuidad a los principios de ciudadanía universal y libre movilidad, en 2015 se presentó el proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana, aprobado en 2017 y abordado como una “guía ejemplar de la defensa de los derechos de la comunidad migrante”.³⁰ Esta ley presenta otros principios, tales como la prohibición de la criminalización por la condición de movilidad humana, la protección de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, la no discriminación y la igualdad ante la ley, el principio pro persona en movilidad humana,³¹ el interés superior de niños, niñas y adolescentes, la no devolución y la integración regional.³²

La puesta en marcha de esta ley cambió la forma de clasificación de las personas inmigrantes. Es decir, dejó de lado criterios basados en la actividad de los individuos para enfocarse en su tiempo de permanencia. Además, incorporó categorías como la ciudadanía sudamericana, lo cual supuso mayor

27 Ecuador Ministerio de Salud Pública, “200 médicos de familia cubanos llegan a fortalecer centros de salud del MSP”, *Ministerio de Salud Pública del Ecuador*, accedido 24 de abril de 2025, <https://tinyurl.com/4f43xdmr>.

28 Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, *Plan Nacional de Movilidad Humana*.

29 Marianne Sosa, “‘No quiero que mis hijos pasen lo que pasé yo para llegar’: La odisea de reunificar a la familia para los migrantes y refugiados en Ecuador”, *El País*, 29 de diciembre de 2023, <https://tinyurl.com/4r2hy6us>.

30 Izurieta, “Análisis de la Ley Orgánica de Movilidad Humana”, 17.

31 Se refiere a que las normas contenidas en la ley se desarrollarán e interpretarán en el sentido que favorezca en mayor medida a las personas en movilidad humana. Ecuador, *Ley Orgánica de Movilidad Humana*, Registro Oficial 938, Suplemento, 6 de febrero de 2017, <https://tinyurl.com/56nf27t9>.

32 *Ibid.*

facilidad para la obtención de la residencia a nivel regional. Lo anterior se vio reflejado de manera directa en las estadísticas. Las visas de la Unión de Naciones Suramericanas (visas UNASUR) empezaron a emitirse en febrero de 2017, y llegaron a ser 54 219 para finales de septiembre de 2018: el 92 % de las visas emitidas durante este periodo. Sin embargo, es importante mencionar que su costo es de USD 250, y que muchos migrantes venezolanos pertenecientes a estratos sociales bajos no contaban con la capacidad de costearla, lo que se traduciría en población indocumentada.³³ Sin embargo, la salida de Ecuador de la UNASUR trajo de nuevo la imposición de requisitos y altos costos para el proceso de regularización.

En la cotidianidad, la ausencia de papeles agudiza la vulnerabilidad de los migrantes venezolanos.³⁴ Al respecto, Izurieta manifiesta que los derechos laborales y la seguridad social, estipulados en la ley, se cumplen de forma parcial.³⁵ Aunque muchos de los migrantes venezolanos poseen títulos de tercer nivel, el cuerpo diplomático venezolano no brinda facilidades para la emisión de los documentos necesarios para su registro, lo cual limita aún más su capacidad de encontrar trabajos acordes. Consecuentemente, se emplean como meseros, peluqueros, vendedores y, en caso de encontrar un trabajo ligado a su profesión, ganan menos que los ecuatorianos. Esto es marginación de migrantes.

De la misma manera, la validación de estudios, la integración de niños, niñas y adolescentes al sistema escolar o la participación en la vida política ecuatoriana son procesos que en principio podrían verse facilitados gracias a la ley. No obstante, los mismos procesos pueden convertirse en un problema dependiendo del contexto de cada migrante y, en ocasiones, la suerte con que transcurran los trámites en las instituciones estatales del país.³⁶ A esto se suma el contexto de creciente xenofobia, presente incluso en servidores públicos, que se niegan a proveer los servicios obligatorios o desatienden las denuncias por parte de la población migrante.

Para 2018, la llegada del presidente Lenín Moreno se hizo notar gracias a múltiples cambios en la Cancillería. El área migratoria se vio afectada; el enfoque de derechos y el principio de libre movilidad fueron reemplazados por una posición securitista cerrada a la migración. Un ejemplo es el Acuer-

33 Ramírez, Linares y Useche, “(Geo)políticas migratorias”.

34 Legarda y Folleco, “La migración venezolana”.

35 Izurieta, “Análisis de la Ley Orgánica de Movilidad Humana”.

36 Ibid.

do Ministerial n.º 244, que explica que ciudadanos venezolanos pueden ingresar a Ecuador con cédula de identidad, si cuentan con un certificado de validez emitido por un organismo regional o internacional reconocido, o con un certificado emitido por las entidades del Gobierno de su país, apostillado correspondientemente.³⁷ El conflicto se dio como consecuencia de la política venezolana de dificultar la obtención de documentos de identidad, una estrategia de control de la población local.

Hacia 2019, la posición securitista se reforzó y se materializó en un nuevo acuerdo ministerial, el n.º 001.³⁸ Este recordaba las facultades del Estado para registrar ingresos y salidas y avalaba la inadmisión de personas extranjeras consideradas como un riesgo o amenaza para la seguridad interna. El acuerdo vino acompañado de controles más rigurosos en la frontera norte y de nuevas medidas como la solicitud del pasado judicial apostillado, con lo que se violaron la Constitución, la Ley de Movilidad y los acuerdos regionales.³⁹

Adicionalmente, a partir de julio de 2019, el Gobierno decidió imponer la visa humanitaria para migrantes venezolanos mediante el Decreto n.º 826. Esta medida fue controversial. Por un lado, la Defensoría del Pueblo manifestaba que esta medida suponía una violación a la legislación existente y una traba para que los migrantes pudieran encontrar una situación más estable. Por el otro, el Ministerio de Relaciones Exteriores sostenía que esta visa era un requerimiento preciso para evadir las trabas del proceso migratorio.⁴⁰ En definitiva, como se ha visto, la política migratoria de Ecuador enfrentaba dificultades incluso cuando promovía la ciudadanía universal y la libre movilidad. El cambio drástico propuesto por el Gobierno de Moreno no hace sino desmejorar la situación.

Situación de la población migrante venezolana en Ecuador antes de la pandemia por COVID-19

La realidad de la población migrante venezolana en Ecuador puede ser contrastada con las leyes del país mediante datos. Estos fueron tomados prin-

37 Ramírez, Linares y Useche, “(Geo)políticas migratorias”.

38 Ibid.

39 Ibid.

40 Kimberly Ricaurte, *The Impact of Transnational Ties in the Wellbeing of Forced Migrants, an Analysis on Venezuelan Refugees Residing in Quito, Ecuador* (Maastricht, NL: Universidad de Maastricht, 2019).

principalmente de la investigación *The Impact of Transnational Ties in the Wellbeing of Forced Migrants, an Analysis on Venezuelan Refugees Residing in Quito, Ecuador*.⁴¹ El análisis se concentra en áreas específicas como la educación, la actividad económica, el desempeño laboral, la vivienda y las redes sociales y de soporte.⁴² Así, es posible establecer la situación antes de la pandemia y evidenciar cómo las leyes del Estado ecuatoriano favorecieron o perjudicaron a quienes formaron parte del flujo migratorio venezolano.

Dentro del área de educación y actividad económica existe una conexión particular. El 57 % de los encuestados manifestó tener un título universitario; sin embargo, solo el 8 % contaba con una ganancia mensual superior a los USD 600. La mayoría de migrantes (66 %) ganaba menos de USD 300 mensuales, monto mucho menor a la mitad del costo de la canasta básica familiar (USD 719,88 para enero de 2019).⁴³ A partir de 2020, su situación económica se deterioró aún más debido a las secuelas de la pandemia, relacionadas con el desempleo y la falta de acceso a salud.⁴⁴

En este orden de ideas, el 82 % de los encuestados reportó ser económicamente activo. Únicamente un 12 % manifestó estar desempleado y solo el 1 % de los participantes se identificó en situación de mendicidad. Sin embargo, la invitación a participar se realizó mientras la mayoría de personas vendía dulces o comida por las calles.⁴⁵ Estos porcentajes se relacionan con el hecho de que, frente a un éxodo masivo, la presión en los países receptores se presenta en diversas áreas; una de ellas es el mercado laboral.⁴⁶ Esta situación se agravó durante la pandemia debido al incremento del trabajo informal y de la vulnerabilidad de los migrantes.⁴⁷

El crecimiento exponencial de ciudadanos venezolanos en el país, especialmente entre 2017 y 2018, dejó ver la incapacidad del mercado local para incluir a la nueva población. Al destacar las características de la migración ve-

41 Ibid.

42 Los datos se recabaron en el año 2019. Las 235 personas migrantes encuestadas estaban en una situación de migración forzada (en su tránsito de Venezuela a Ecuador) desde el año 2015. Ibid.

43 Ibid.; Ecuador Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), *Índice de precios al consumidor: Enero 2019. Boletín técnico n.º 01-2019-IPC* (Quito: INEC, 2019), <https://tinyurl.com/y29mzd56>.

44 ONU ACNUR, "Una evaluación a personas refugiadas".

45 Ricaurte, *The Impact of Transnational Ties*.

46 Bermúdez, "Cómo impacta la crisis migratoria venezolana".

47 Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM) Ecuador, *Reporte de fin de año 2022* (Quito: GTRM Ecuador, 2023), <https://tinyurl.com/y29ytj4m>.

nezolana, es posible identificar una oportunidad de desarrollo para Ecuador. Los venezolanos son más jóvenes que los ecuatorianos, su formación académica es elevada y cuentan con individuos en plena edad productiva. Esto podría generar un enriquecimiento económico y cultural basado en la complementariedad de saberes. No obstante, la tasa de desempleo del primer semestre de 2018 fue del 10,3 % para los migrantes venezolanos, 2,5 veces mayor que la de los ecuatorianos.⁴⁸ Lo anterior implica que el desempleo era ya una preocupación antes del fenómeno migratorio, y que en muchos casos ha tenido que suplirse a través del emprendimiento como una alternativa contra la precarización laboral, desde el fortalecimiento del tejido social migrante hacia la gestión de oportunidades.⁴⁹ Entonces, incluso con un marco legislativo garantista para los migrantes, la situación material evidenciaba los problemas estructurales de Ecuador.

Las razones más frecuentes para el desempleo fueron las siguientes: el 34 % de los encuestados manifestó que su falta de trabajo respondía a su falta de papeles; otro 34 % contestó que se debía a la reticencia a contratar ciudadanos venezolanos; y un 19 % indicó que no había disponibilidad en su área laboral. La gran mayoría de aquellos que se encontraban trabajando (65 %) lo hacían a tiempo completo, a pesar de que el salario estaba por debajo del general unificado.⁵⁰ Así, aun con la visa humanitaria implementada desde 2019, los altos costos y la complejidad del proceso fueron contradictorios con los objetivos de la medida.⁵¹

La seguridad laboral es una rareza: más de la mitad de los participantes (54 %) carecía de un contrato que regulara sus actividades.⁵² Esto sugiere que existe la posibilidad de explotación laboral. En adición, al presentar altas tasas de desempleo y subempleo, la falta de seguridad social es otro factor a considerar. Esto se asocia al trabajo informal, que no permite la afiliación al seguro social y se traduce en la vulnerabilidad sanitaria y económica de los migrantes.⁵³

48 Alberto Castillo, "Venezolanos en Ecuador: Destino de esperanzas (parte 1)", *Observatorio Latinoamericano de Desarrollo Sostenible*, 20 de julio de 2018, <https://tinyurl.com/3y2jcuyp>.

49 Ana Cristina Valarezo, "Migración venezolana en Ecuador: Emprendimiento como estrategia de reactivación económica", *Revista Impacto+* 2 (2023), <https://tinyurl.com/uk7cvmth>.

50 Ricaurte, *The Impact of Transnational Ties*.

51 ONU ACNUR, *Monitoreo de protección: Situación de las personas refugiadas y otras en movilidad humana en Ecuador. Guayaquil 2022* (Guayaquil: ACNUR, 2023), <https://tinyurl.com/bdf7bwvh>.

52 Ricaurte, *The Impact of Transnational Ties*.

53 Castillo, "Venezolanos en Ecuador".

Por otro lado, las condiciones de vivienda dependen directamente de la situación de (des)empleo o subempleo de los migrantes venezolanos. Es común que esta población no cuente con vivienda propia, sino que arrienda una propiedad, nuevamente sin un contrato que regule esa relación.⁵⁴ Las trabas que atraviesan los ciudadanos venezolanos para conseguir vivienda en Ecuador se deben también a la discriminación. Uno de cada diez venezolanos fue presa de engaños por parte de agencias inmobiliarias o arrendatarios. Asimismo, la garantía económica que se les solicita supone un problema alineado a las condiciones laborales descritas.⁵⁵ El temor a la deportación se hace evidente, considerando la frecuencia de los desalojos por incapacidad de pago y la baja cantidad de denuncias como consecuencia de la falta de documentación.

En términos prácticos, el 46 % de venezolanos reside en una vivienda de una sola habitación que no cuenta con cocina ni baño. Si se piensa en las familias con niños, la situación es más preocupante. Más de la mitad de los hogares venezolanos afirma que sus niñas, niños o adolescentes comparten la cama con adultos debido al reducido espacio, realidad que choca con la Ley de Movilidad Humana y que incrementó los riesgos de contagio durante la pandemia.⁵⁶ Los principios de no discriminación e igualdad y el interés superior de niños, niñas y adolescentes se pierden frente a la experiencia.

Al hablar de redes sociales y soporte, podemos comenzar por la situación familiar de los migrantes venezolanos. El 80 % de los encuestados explicó que vive en Ecuador con sus parejas e hijos. Por otro lado, el 67 % ha hecho grandes esfuerzos por traer a sus hijos al país, y el 42 % ha intentado traer a sus parejas. El envío de remesas a Venezuela es otro de los factores que los motiva a aceptar trabajos que no cumplen las condiciones legales o, a su vez, a trabajar en la informalidad. Las remesas suponen para el migrante una carga más de responsabilidad dentro de su ya difícil posición.⁵⁷

En contraste, el establecimiento de relaciones con ciudadanos ecuatorianos encuentra en la xenofobia un gran obstáculo. “Yo tenía muchos amigos en Facebook de acá del Ecuador y cuando vi que empezaron con xenofobia: ‘malditos venezolanos’, ‘que se vayan’, entonces los eliminé”, reza uno de los testimonios de migrantes venezolanos al respecto.⁵⁸ En la Sierra esto es más

54 Ricaurte, *The Impact of Transnational Ties*.

55 Banco Mundial, *Retos y oportunidades*.

56 Ibid.

57 Ricaurte, *The Impact of Transnational Ties*.

58 Banco Mundial, *Retos y oportunidades*, 35.

palpable, con un índice de 1,86, mientras que en la Costa la xenofobia es menor, con un índice de 1,49.⁵⁹ Los datos revisados muestran que las garantías ofrecidas en el marco legal ecuatoriano se vuelven difusas en la práctica. Esto se complejiza debido a un contexto discriminatorio y, a menudo, xenófobo.

Situación de la población migrante venezolana en Ecuador después de la pandemia por COVID-19

La dura situación de la población venezolana se agravó con la llegada del virus causante de la pandemia. Para evidenciarlo, se toman datos recolectados en el marco del proyecto #JuntosContraElCovid19, realizado por la organización QUID a inicios de 2020. Al igual que en la sección anterior, estos datos se centran en la situación familiar y laboral, las condiciones de vivienda, el acceso a servicios básicos y, considerando el contexto de inestabilidad, en el soporte brindado tanto por la sociedad civil como por el Estado.

La llegada del COVID-19 trajo un nuevo modelo de vida. Inmersos en el cambio, los ecuatorianos enfrentaron una recomposición radical de su realidad. Frente al primer brote del virus, y tras la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 16 de marzo de 2020 Presidencia declaró estado de excepción. Esto supuso el inicio de un confinamiento que excluía únicamente a sectores esenciales. Las diversas restricciones fueron administradas y comunicadas por el Comité de Operaciones de Emergencia nacional, que determinó un sistema de semaforización según el incremento del contagio.⁶⁰ Sin embargo, es necesario analizar si el levantamiento de la semaforización fue suficiente para garantizar la recuperación económica de los migrantes en el país.

El programa #JuntosContraElCovid19 se puso en marcha desde la última semana de abril hasta junio de 2020. Frente a una crisis de tal magnitud, la institucionalidad ecuatoriana fue incapaz de cubrir las necesidades de los diversos sectores de la población. QUID intentó establecer contacto con las

59 Ibid.

60 El Universo, "OMS declara al coronavirus COVID-19 como pandemia", *El Universo*, 11 de marzo de 2020, <https://tinyurl.com/2cc9hf23>; Ecuador Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, "El presidente Lenin Moreno decreta estado de excepción para evitar la propagación del COVID-19", *Secretaría General de Comunicación de la Presidencia*, accedido 24 de abril de 2025, <https://tinyurl.com/5anchpw4>.

autoridades para mejorar la distribución de ayuda, pero las capacidades seguían siendo limitadas. Así, al enfrentar los constantes llamados de auxilio por parte de personas que no fueron atendidas por el sistema, el programa nació con dos objetivos principales: la recaudación de fondos y el reparto de kits de emergencia. Durante el proceso se lograron recabar datos de 1097 familias de la ciudad de Quito (QUID 2020).⁶¹

Estos datos arrojaron importantes resultados que permitieron abrir la discusión en más de un sentido. Para el presente documento, es necesario clarificar que un 60 % de los solicitantes de ayuda tenía nacionalidad venezolana, frente a un 38 % de procedencia ecuatoriana. La vida de los migrantes venezolanos en territorio ecuatoriano no es sencilla y la pandemia la agravó. Se constató una importante falta de canales para que esta población accediera a recursos. Por ende, se veían incapacitados para cubrir necesidades básicas: alimento, arriendo, entre otros.⁶²

La existencia de una mayoría de población venezolana responde a la desconexión con fuentes económicas y laborales, como consecuencia de la segregación y marginación por motivo de nacionalidad.⁶³ El trabajo en campo permitió constatar que el contexto de informalidad laboral se potenció durante el confinamiento. La población venezolana perdió cualquier opción que permitiera percibir un ingreso económico: fueron los primeros en perder empleos y no contaban con zonas idóneas para su comercio. En los casos en que había una relación laboral, se reportaron abusos salariales e incumplimiento de horarios y obligaciones patronales, problemas que se han perpetuado incluso después de la transición a semáforo amarillo. En la informalidad se perdió el transporte público como espacio habitual de comercio, lo que impactó directamente las economías familiares. Aún hoy, persisten las dificultades en el uso de los espacios públicos debido a la inflación de los últimos años y el incremento de la inseguridad.

Se comprende que las vulnerabilidades que puede sufrir una persona en situación de movilidad humana también responden a la xenofobia de la so-

61 QUID, “Resultados análisis base de solicitantes. #JuntosContraElCovid19”, 2020. El acceso a la base de datos está restringido y requiere contacto con los autores principales.

62 Juan Francisco Camino y Bernardo Gortaire, “COVID-19 en el Ecuador: ¿Cómo perciben los ciudadanos las respuestas del sistema político a la gestión de la emergencia sanitaria?”, *Democracias* 9, n.º 9 (2021), <https://doi.org/10.54887/27376192.65>.

63 QUID, “Resultados análisis base de solicitantes”.

ciudad de acogida. En Ecuador esto es una realidad diaria. Algunas creencias populares la ilustran; por ejemplo, al asegurar que el aumento de delitos en Ecuador se debe al ingreso de migrantes venezolanos, o bien que este grupo poblacional roba el empleo de los ecuatorianos. Más aún, las denuncias registradas por actos de xenofobia aumentaron en 2020 un 70 % con respecto a 2019.⁶⁴

Junto a la falta de oportunidades laborales, el incumplimiento en contratos de arrendamiento no se hizo esperar. En medio de la cuarentena, muchos de los venezolanos que acudieron a QUID y otras organizaciones reportaron haber sido desalojados sin previo aviso; a otros simplemente les cambiaron las cerraduras de sus alojamientos. Esto, sin contar que los lugares arrendados a menudo eran cuartos pequeños en donde podían llegar a convivir hasta cinco familias. Estas experiencias demuestran que, a pesar de que la normativa mantiene un discurso conciliador que invita a la recepción del migrante, el sistema, el ciudadano ecuatoriano y la prevalencia de funcionarios públicos poco sensibles entorpecen su cumplimiento.

El trabajo de QUID evidenció que la línea de financiamiento creada por el Estado a través del Ministerio de Inclusión Económica y Social tuvo limitaciones. El 97 % de los encuestados no recibió la asistencia que esta institución proveía. La cifra expone que el Estado ya era incapaz de atender a sus nacionales, reto que se agigantaba cuando se refería a los ciudadanos extranjeros. Por ello, la necesidad de salir y buscar ingresos en la informalidad fue inmediata.⁶⁵ El 98 % de los encuestados no contaba con un trabajo estable y, bajo la crisis, se vieron forzados a salir incluso cuando regía el semáforo rojo dentro de la ciudad de Quito, expuestos al virus y a sanciones económicas.⁶⁶

Si bien la informalidad laboral existía antes de la pandemia, y el 60 % de los venezolanos se regían a ella, las medidas sanitarias los ponían en jaque.⁶⁷ Con horarios de circulación restringidos y el transporte público suspendido, las

64 Andrés Matute, “¿Cómo la crisis del COVID-19 acrecentó las vulnerabilidades de las mujeres venezolanas en situación de movilidad humana en el Ecuador?”, *Quid*, accedido 24 de abril de 2025, <https://tinyurl.com/ykdyfpj6>; José María León, “La xenofobia en Ecuador empuja a migrantes venezolanos a salir del país”, *The New York Times*, 28 de enero de 2019, <https://tinyurl.com/mv5y2zs7>; Voz de América, “Denuncian aumento de casos de xenofobia contra venezolanos en Ecuador”, *Voz de América*, 17 de enero de 2020, <https://tinyurl.com/y8ccwzwx>.

65 Camino y Gortaire, “COVID-19 en el Ecuador”.

66 QUID, “Resultados análisis base de solicitantes”.

67 Rodríguez, “El impacto de la pandemia”.

personas se veían obligadas a salir muy temprano y regresar a sus hogares en la noche, incumpliendo el toque de queda. El traslado se hacía obligatoriamente a pie, con lo que, junto con menos horas de trabajo, la entrada monetaria también decrecía. Así, el 61 % de los participantes del programa afirmó haber salido de casa los últimos cinco días anteriores a la toma de datos. En un contexto desesperanzador, el Estado no brindaba mayor protección. Al no ser ecuatorianos, los migrantes venezolanos no tienen acceso a la asistencia social del Gobierno central; para ellos no hubo canastas de alimentos ni bonos de emergencia.⁶⁸

El incremento en la curva de contagios y las múltiples tareas derivadas de la pandemia hicieron que las instituciones gubernamentales estuvieran saturadas de solicitudes. La embajada y los consulados venezolanos no daban asistencia a sus connacionales en ninguna área. Organizaciones como Venezuela en Ecuador, Chamos Venezolanos en Ecuador o la Funvex-Ec prepararon planes de ayuda a pesar de la falta de recursos. Sin embargo, recibieron mayor colaboración por parte de los Gobiernos autónomos descentralizados.⁶⁹ De acuerdo con los datos recabados por QUID, el 87 % de los participantes afirmó no haber recibido ningún tipo de ayuda por parte del municipio de la ciudad metropolitana. Al preguntar por la ayuda de organizaciones no gubernamentales (ONG), iglesias o terceras personas, menos de un tercio de los encuestados manifestó haber recibido colaboración: el 52 %, por parte de ONG; el 31 %, de particulares; y el 16 %, de iglesias.⁷⁰

Al considerar a las infancias y la educación, ni los niños de nacionalidad ecuatoriana ni los venezolanos tenían garantizado el acceso a internet; por lo tanto, su educación pendía de un hilo.⁷¹ Según los datos de #JuntosContraElCovid19, el 63 % de los solicitantes de ayuda dijo tener acceso a internet; de ellos, el 52 % manifestó tener wifi.⁷² Sin embargo, al profundizar en estos datos, es posible palpar una realidad compleja. Los dispositivos con los que cuenta la población venezolana son teléfonos que les permiten contactarse con su país de origen.⁷³ Frecuentemente también se constituyen como instrumentos de trabajo. Los niños no tenían computadoras, tabletas o una

68 Adriana Noboa, “La pandemia empeoró la situación de los venezolanos en Ecuador”, *Primicias*, 12 de abril de 2020, <https://tinyurl.com/4k3e2bn4>.

69 Ibid.

70 QUID, “Resultados análisis base de solicitantes”.

71 Noboa, “La pandemia empeoró”.

72 QUID, “Resultados análisis base de solicitantes”.

73 Ricaurte, *The Impact of Transnational Ties*.

conexión de internet lo suficientemente confiable que les permitiera ingresar a las clases virtuales. Al carecer de redes de conexión social en Ecuador, los padres venezolanos estaban obligados a dejar a sus niños con sus caseros o vecinos: los exponían a círculos alejados del núcleo familiar para intentar mantener la continuidad de las clases.

Al tener que salir a trabajar y enfrentarse a la falta de recursos, no fue extraño que las familias se vieran forzadas a escoger cuál de sus hijos continuaría asistiendo al colegio. Asimismo, era posible que los niños quedaran a cargo de hermanos o familiares menores ante la ausencia de sus cuidadores. De este modo, es posible afirmar que las afectaciones de la pandemia fueron multidimensionales, pues impactaron tanto lo laboral como lo educativo y lo personal. Aunque esto también le sucedía a la población ecuatoriana, para los migrantes venezolanos el panorama era aún más desolador.

En relación con las garantías presentadas anteriormente, se deduce que las normas constitucionales se incumplen tanto en la normalidad como en coyunturas como la del COVID-19. Es prudente, entonces, analizar las fallas en la estructura del país causantes de este incumplimiento. Resulta necesario aclarar que las experiencias descritas apuntan a garantías básicas que un Estado debe a su pueblo. En esta línea, Ecuador debería plantearse el establecimiento de planes y políticas públicas plausibles pero integrales y que no incurran en la regresión de derechos. Como se vio a lo largo de esta sección, la enfermedad no solo cambió la vida en sí misma, sino que asoló a los más vulnerables. El discurso progresista de Ecuador se mantiene mayoritariamente en palabras y textos que carecen de ejecución.

Conclusiones

La ola migratoria venezolana es una realidad que ha alterado el diseño de la región. En el caso ecuatoriano, fue posible identificar un desfase entre las garantías propuestas en la legislación y la realidad de los migrantes que habitan el territorio. El asunto migratorio ha sido de relevancia en la discusión social, política y legislativa del país. El ciudadano ecuatoriano contempla a la migración propia como una alternativa de mejora en la calidad de vida, y al mismo tiempo el país ha sido reconocido como un receptor de migrantes. La Constitución de 2008 marca el posicionamiento de Ecuador frente a los ciudadanos extranjeros, la migración y su aparente bienvenida, escudada en la libre

movilidad y la ciudadanía universal. Sin embargo, la falta de aplicación de sus principios, tanto en el imaginario común como en las acciones gubernamentales, exponen un desacuerdo entre la estructura legal y la puesta en práctica.

Del mismo modo, la Ley Orgánica de Movilidad Humana estipula novedosas aproximaciones para entender a la migración como un derecho humano, con principios que, en teoría, garantizan la no discriminación y la igualdad ante la ley, así como la no criminalización por la condición de movilidad humana. Con todo, 2018 marcó una alteración importante, puesto que un enfoque securitista tomó fuerza dentro de la política ecuatoriana. Como se indicó, mayores controles migratorios, un aumento de los requisitos, nuevas medidas y la imposición de una visa humanitaria fueron algunos de los factores que caracterizaron este cambio. Como consecuencia, el diario vivir de la población migrante venezolana, independientemente de la pandemia, deja ver la vulnerabilidad de estas personas y el incumplimiento de las promesas que traen consigo las leyes ecuatorianas.

Los datos presentados contribuyen a visibilizar las dificultades que afectan a los migrantes. Entre los puntos a destacar se encuentra que el nivel de educación de esta población no se corresponde con sus niveles tradicionales de empleo. El trabajo informal es una constante, así como el abuso en horarios de trabajo y la falta de seguridad social y de contratos de empleo. Esto se traduce en un desperdicio de capital humano, con lo que pierden tanto la comunidad migrante como la comunidad de acogida.

Las condiciones de vivienda, ligadas directamente a la situación laboral, indican que los migrantes viven en lugares arrendados. En este escenario, los abusos en contratos de arrendamiento, si los hay, se hacen presentes. En ambas áreas, no solo se ve la incapacidad del Estado de regular estos fenómenos, sino la discriminación reproducida por el ciudadano ecuatoriano ante el extranjero. A pesar de promoverse una noción de garantismo y hasta de inclusión social, las realidades materiales indican abusos en cuestiones tan básicas como el derecho a vivienda digna.

Esta ya complicada situación se agravó con la llegada de la pandemia, lo que se evidenció mediante los datos y la experiencia de QUID y otras organizaciones. El trabajo informal se vio fuertemente afectado, y los migrantes venezolanos perdieron sus fuentes de ingreso. En el caso de contar con un empleo, la gran mayoría lo perdió casi de inmediato, y los que lograron mantenerlo reportaron abusos con respecto al cumplimiento de horarios, al tema

salarial y a las obligaciones patronales. Elementos como la “Ley Humanitaria” también influenciaron directamente esta realidad, por lo que, sin duda, es una pieza legislativa que requiere monitoreo y evaluación.

Los canales de ayuda del Estado tuvieron limitaciones. La población migrante no percibió su apoyo, e incluso se reportaron casos abiertos de discriminación por xenofobia de parte de servidores públicos. Otro de los elementos pendientes en la discusión recae en el nivel de desatención que el Estado ha tenido con los niños de padres venezolanos nacidos en Ecuador, abandono que crece en la ruralidad. Es un sector de la población que tiene derechos adquiridos, de modo que el Estado debe velar por su bienestar, incluso si sus padres no cuentan con la nacionalidad ecuatoriana. Un ineficiente control de la pandemia hizo que las instituciones gubernamentales no dieran abasto, y a esto se sumó que la embajada y los consulados de Venezuela en Ecuador continuaron con su política de desatención a sus ciudadanos.

En definitiva, Ecuador necesita repensar el funcionamiento de sus instituciones, con la finalidad de cumplir las garantías que se exponen en su legislación. Los temas tratados a lo largo de este documento se refieren a vivienda, situación laboral, educación y acceso a servicios básicos; por ende, aquello con lo que se ha comprometido el Estado ecuatoriano no es más que garantías básicas para su población. Además, es hora de trascender el discurso de ser un país receptor al migrante para convertirse realmente en uno. Se debe trabajar desde el Estado, pero también se hace necesario moldear la idiosincrasia del ecuatoriano para que el principio de ciudadanía universal sea una realidad. Finalmente, será importante replantear el análisis de la situación de la población migrante y su vulnerabilidad en el contexto de inseguridad que vive el país y bajo los efectos del cambio climático.

Bibliografía

- Banco Mundial. *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*. Quito: Banco Mundial, 2020. <https://tinyurl.com/ce2225h8>.
- Bermúdez, Ángel. “Cómo impacta la crisis migratoria venezolana en la economía de otros países de América Latina”. BBC. 29 de julio de 2019. <https://tinyurl.com/59ru88se>.
- Camino, Juan Francisco, y Bernardo Gortaire. “COVID-19 en el Ecuador: ¿Cómo perciben los ciudadanos las respuestas del sistema político a la gestión de la emergencia sanitaria?”. *Democracias* 9, n.º 9 (2021): 41-66. <https://doi.org/10.54887/27376192.65>.

- Canelos, Esteban. "Ecuador, Haití y el tema migratorio: Un análisis de la política burocrática y sus implicaciones en torno a los ciudadanos haitianos en el periodo 2010-2016". Tesis de maestría, IAEN, Ecuador, 2019. <https://tinyurl.com/4jwezbay>.
- Castillo, Alberto. "Venezolanos en Ecuador: Destino de esperanzas (parte 1)". *Observatorio Latinoamericano de Desarrollo Sostenible*. 20 de julio de 2018. <https://tinyurl.com/3y2jczp>.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449. 20 de octubre de 2008.
- . *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Registro Oficial 938, Suplemento. 6 de febrero de 2017. <https://tinyurl.com/56nf27t9>.
- Ecuador INEC. *Índice de precios al consumidor: Enero 2019*. Boletín técnico n.º 01-2019-IPC. Quito: INEC, 2019. <https://tinyurl.com/y29mzd56>.
- Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. *Plan Nacional de Movilidad Humana*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, 2018.
- Ecuador Ministerio de Salud Pública. "200 médicos de familia cubanos llegan a fortalecer centros de salud del MSP". *Ministerio de Salud Pública del Ecuador*. Accedido 24 de abril de 2025. <https://tinyurl.com/4f43xdmr>.
- Ecuador Ministerio de Turismo. "Nuevo requisito para los ciudadanos haitianos que visitan el país". *Ministerio de Turismo del Ecuador*. 5 de octubre de 2015. <https://tinyurl.com/4dsrjesd>.
- Ecuador Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. "El presidente Lenín Moreno decreta estado de excepción para evitar la propagación del COVID-19". *Secretaría General de Comunicación de la Presidencia*. Accedido 24 de abril de 2025. <https://tinyurl.com/5anchpw4>.
- El Telégrafo. "Entre 1999 y 2007, más de 950 mil ecuatorianos migraron". *El Telégrafo*. 2 de junio de 2016. <https://tinyurl.com/5n6pz39x>.
- El Universo. "Ecuador, el país de América Latina que acoge más refugiados". *El Universo*. 26 de junio de 2018. <https://tinyurl.com/semhna44>.
- . "OMS declara al coronavirus COVID-19 como pandemia". *El Universo*. 11 de marzo de 2020. <https://tinyurl.com/2cc9hf23>.
- GTRM Ecuador. *Reporte de fin de año 2022*. Quito: GTRM Ecuador, 2023. <https://tinyurl.com/y29ytj4m>.
- Guerra, Silvio. "Las remesas aún tienen su tajada en el PIB". *Revista Gestión*. 27 de febrero de 2018. <https://tinyurl.com/3ejuutyc>.
- Izurieta, Ana Belén. "Análisis de la Ley Orgánica de Movilidad Humana". Tesis de licenciatura, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador, 2018. <https://tinyurl.com/yudms6b7>.
- Legarda, Mónica, y Johnson Folleco. "La migración venezolana a Ecuador y su prospectiva". *Journal of Research in Business and Management* 7, n.º 1 (2019): 14-21. <http://bit.ly/4k7sCnF>.

- León, José María. “La xenofobia en Ecuador empuja a migrantes venezolanos a salir del país”. *The New York Times*. 28 de enero de 2019. <https://tinyurl.com/mv5y2zs7>.
- Matute, Andrés. “¿Cómo la crisis del COVID-19 acrecentó las vulnerabilidades de las mujeres venezolanas en situación de movilidad humana en el Ecuador?”. *Quid*. Accedido 24 de abril de 2025. <https://tinyurl.com/ykdyfpj6>.
- Noboa, Adriana. “La pandemia empeoró la situación de los venezolanos en Ecuador”. *Primicias*. 12 de abril de 2020. <https://tinyurl.com/4k3e2bn4>.
- ONU ACNUR. *Monitoreo de protección: Situación de las personas refugiadas y otras en movilidad humana en Ecuador*. Guayaquil 2022. Guayaquil: ACNUR, 2023. <https://tinyurl.com/bdf7bwvh>.
- . “Una evaluación a personas refugiadas y migrantes venezolanas en Ecuador revela sus necesidades más críticas”. ACNUR. 28 de julio de 2022. <https://tinyurl.com/ye2b47au>.
- Ortiz, Sara. “Ecuador, zona de tránsito para los haitianos”. *El Comercio*. 19 de enero de 2014. <https://tinyurl.com/6395u8dy>.
- Peralta, Rafael. “Los inmigrantes venezolanos y su cambio de estatus social en la actividad de servicios en Quito: El caso de Cabify y Uber”. Tesis de maestría, IAEN, Ecuador, 2019. <https://tinyurl.com/ycxkjpxx>.
- QUID. “Resultados análisis base de solicitantes. #JuntosContraElCovid19”. 2020.
- Ramírez, Jacques, Yoharlis Linares y Emilio Useche. “(Geo)políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: Migrantes venezolanos en Ecuador”. En *Después de la llegada: Realidades de la migración venezolana*, editado por Cécile Blouin, 103-25. Lima: Thémis, 2019. <https://tinyurl.com/4d6cssdb>.
- Ricaurte, Kimberly. *The Impact of Transnational Ties in the Wellbeing of Forced Migrants, an Analysis on Venezuelan Refugees Residing in Quito, Ecuador*. Maastricht, NL: Universidad de Maastricht, 2019.
- Rodríguez, Verónica. “El impacto de la pandemia en las familias migrantes asentadas en la frontera norte ecuatoriana”. *Agenda Estado de Derecho*. 25 de septiembre de 2020. <https://tinyurl.com/4hfackr2>.
- Ruales, David. “Políticas migratorias del Ecuador y el derecho al buen vivir, aplicada a la comunidad venezolana residente en el Distrito Metropolitano de Quito durante el año 2016”. Tesis de licenciatura, Universidad Central del Ecuador, 2018. <https://tinyurl.com/7z6skzww>.
- Salazar, Andrea. “Ecuador: Un ejemplo de América Latina en materia de refugio”. *Diplomacia Ciudadana* 9 (2014): 4-7. <https://tinyurl.com/5a48jzkb>.
- Sosa, Marianne. “‘No quiero que mis hijos pasen lo que pasé yo para llegar’: La odisea de reunificar a la familia para los migrantes y refugiados en Ecuador”. *El País*. 29 de diciembre de 2023. <https://tinyurl.com/4r2hy6us>.
- Valarezo, Ana Cristina. “Migración venezolana en Ecuador: Emprendimiento como estrategia de reactivación económica”. *Revista Impacto+ 2* (2023). <https://tinyurl.com/uk7cvmth>.
- Voz de América. “Denuncian aumento de casos de xenofobia contra venezolanos en Ecuador”. *Voz de América*. 17 de enero de 2020. <https://tinyurl.com/y8ccwzwx>.



El auge de la paradiplomacia china, ¿una oportunidad para Ecuador?

The Rise of China's Paradiplomacy, an Opportunity for Ecuador?

Carlos Simba¹ 

<https://doi.org/10.32719/26312549.2022.22.2>

Recibido: 13 de abril de 2021 | Revisado: 27 de agosto de 2024 | Aceptado: 22 de octubre de 2024

Resumen

El artículo tiene como objeto presentar una visión general de la paradiplomacia y sus procesos en Ecuador y China en las últimas décadas. Se precisa dar un contexto al desarrollo de esta práctica en la política subestatal, junto al alcance positivo, las limitaciones y los retos de cada región en particular. Además, se buscan ejemplificar los beneficios políticos, económicos, sociales y culturales que trae promover la paradiplomacia como una forma regular de realizar relaciones internacionales entre Gobiernos subestatales, especialmente entre Gobiernos centrales distantes tanto geográfica como ideológicamente. Finalmente, se aborda la relación entre Ecuador y China y se exponen brevemente los beneficios que los Gobiernos autónomos descentralizados ecuatorianos podrían obtener del auge de sus contrapartes chinas en las esferas política y económica asiáticas. Se encuentra que la paradiplomacia china presenta una oportunidad para sus contrapartes ecuatorianas de ser parte de una red económica y política global y regional que se está generando alrededor de las principales zonas económicas chinas.

Palabras clave: paradiplomacia, Ecuador, China, relaciones internacionales, Gobiernos subestatales

1 Licenciado en Relaciones Internacionales y Asuntos Exteriores. Máster en Gestión del Desarrollo. crackcarlos12@gmail.com.

Para citar este artículo: Simba, Carlos. "El auge de la paradiplomacia china, ¿una oportunidad para Ecuador?". *Comentario Internacional* 22 (2024): 33-61.



Abstract

This paper aims to present an overview of paradiplomacy and its processes in Ecuador and China in recent decades. It is necessary to give a context to the development of this practice in subnational politics, together with the positive scope, limitations and challenges that are found in each region in particular. Furthermore, it seeks to exemplify the political, economic, social, and cultural benefits that promote paradiplomacy as a regular way of conducting international relations between subnational governments, especially between distant central governments, both geographically and ideologically. Finally, it showcases the relationship between Ecuador and China, and briefly addresses the benefits that Ecuadorian subnational governments could obtain from the rise of their Chinese counterparts in the Asian political and economic sphere. Chinese paradiplomacy is found to present an opportunity for its Ecuadorian counterparts to be part of a global and regional economic and political network that is being generated around major Chinese economic zones.

Keywords: paradiplomacy, Ecuador, China, international relations, subnational governments

Introducción

Las relaciones internacionales son un campo que, hasta hace pocas décadas, se ha centrado en el estudio del Estado-nación, particularmente en cómo las mayores superpotencias, economías y bloques dan forma a la arena internacional a su voluntad. Sin embargo, varios cambios en los regímenes internacionales han añadido a esta disciplina actores por estudiar: procesos como la globalización, la descentralización y la cooperación bilateral, triangular y Sur-Sur han promovido a los actores subestatales a casos de estudio para entender las políticas nacionales e internacionales en ámbitos políticos, económicos, culturales y geográficos. El aumento de actores subestatales y su influencia en la política mundial crecen constantemente, lo que agrega densidad a la comprensión de las interacciones cotidianas en la política mundial. Debido a esto, el marco de las relaciones internacionales ha de abordar el análisis de las acciones de dichas entidades subestatales a varios niveles, así como las respuestas de Estados, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG).

Hoy en día, varios de estos actores incluyen ciudades, provincias y regiones, entre otros distintos nombres para Gobiernos subestatales, como nuevas figuras de esta disciplina.² Desde que la Organización de las Naciones Uni-

2 Esther Ponce, "Historia y actualidad de la acción exterior de los Gobiernos locales", *Revista TIP. Trabajos de Investigación en Paradiplomacia* 1, n.º 1 (2011): 12-15, <http://bit.ly/4kNuuSS>.

das (ONU) declaró la “era urbana” al inicio del milenio, las crecientes interdependencias entre globalización y regionalización han acortado la distancia entre lo local y lo remoto, convirtiendo a las ciudades en un término medio para el análisis posterior de los cambios sociales.³ Conjuntamente, las tendencias globales hacia la urbanización y la descentralización de las competencias gubernamentales y la actividad subestatal entre dichas entidades internacionales explican gradualmente efectos mayores y más profundos en la vida cotidiana de los ciudadanos en todo el mundo.

En este artículo vamos a introducir el concepto de paradiplomacia, sus ventajas y retos como una práctica de los Gobiernos subestatales en el ámbito regional y global. Seguido, se expondrá la paradiplomacia en Ecuador, junto con sus actores y marcos de acción establecidos y pasados. A continuación se expondrá la paradiplomacia en la República Popular de China, su rol dentro del Estado, y su potencial en los objetivos regionales trazados por el Gobierno de Pekín. Para concluir, se debatirá cuán oportuno es que los Gobiernos subestatales ecuatorianos intensifiquen su relación con sus contrapartes chinas ante la coyuntura nacional.

La paradiplomacia

La paradiplomacia, que es simplemente la abreviatura de *diplomacia paralela*, es un concepto desarrollado a principios de la década de 1990 por los profesores Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos. El término se refiere a la práctica de las relaciones exteriores por parte de Gobiernos subestatales, a través de la formación de contactos permanentes o *ad hoc* con otras entidades internacionales.⁴ Las prácticas paradiplomáticas se institucionalizan a través de varios métodos, como visitas oficiales a otros países, la participación en eventos en el extranjero o la apertura de ministerios regionales de relaciones exteriores tanto a nivel nacional como internacional. La paradiplomacia establece, por lo tanto, una desviación de la práctica diplomática ortodoxa, que aborda como primordiales la seguridad nacional y la agenda económica, con un enfoque menor en las realidades territoriales de cada una de las

3 ONU Hábitat, *Informe anual 2010* (Nairobi: ONU Hábitat, 2011).

4 Mariana Luna Pont, “Las relaciones internacionales subnacionales desde la teoría de las relaciones internacionales”, *Revista TIP. Trabajos de Investigación en Paradiplomacia* 1, n.º 1 (2011): 69-70, <https://bit.ly/4kE55dX>.

entidades subestatales.⁵ Entonces, la paradiplomacia representa no solo una solución alternativa a los objetivos nacionales de la diplomacia tradicional, sino un nuevo aspecto de las relaciones exteriores modernas entre actores interconectados e interdependientes que impulsan gran parte de la política y la economía globales.⁶

Desde un punto de vista teórico, la paradiplomacia en las relaciones internacionales se encuentra en un limbo conceptual entre las diferentes perspectivas clásicas de la disciplina. El rol de los actores subestatales en el ámbito internacional moderno ya no puede entenderse en las líneas del realismo, el liberalismo o el constructivismo, por lo que se ha buscado analizar individualmente las prácticas de cada entidad subnacional en comparación con los procesos tradicionales de política exterior.⁷ Es Nahuel Oddone quien nos da diversas aproximaciones teóricas para analizar la paradiplomacia en la política exterior contemporánea:

- Desde la perspectiva del actor internacional, analiza los actores subestatales que a través de la paradiplomacia se vuelven actores internacionales, que poseen estrategias propias de política exterior y la capacidad de impactar directamente su territorio por medio de acciones internacionales, todo dependiendo de su marco legal nacional.
- Desde la perspectiva de la política exterior, se entiende que los Gobiernos subnacionales —incluso si no poseen procesos establecidos por los cuales puedan influir directamente sobre la política exterior de su país— tienen la posibilidad de no solo representar sus intereses internacionalmente, sino de que su Estado pueda representar parcialmente sus intereses subestatales.
- Desde la perspectiva del desarrollo territorial, la paradiplomacia puede entenderse como una herramienta de inserción internacional, por la cual se delinean los recursos y las necesidades locales, y a través de la cooperación se mejoran las condiciones socioeconómicas territoriales.

5 Rodrigo Tavares, *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players* (Nueva York: Oxford University Press, 2016), 2.

6 Francisco Enríquez Bermeo, “Paradiplomacia: Estrategia eficaz para el desarrollo territorial”, en *Paradiplomacia y desarrollo territorial*, coord. Francisco Enríquez Bermeo (Quito: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador [CONGOPE] / Abya-Yala / Incidencia Pública Ecuador, 2019).

7 Mariano Ferrero, “La glocalización en acción: Regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur Latinoamericano”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 11 (2006), <https://tinyurl.com/yba2tsa3>.

- Desde la perspectiva de la integración regional, se recalca que este es un mecanismo para fomentar la cooperación directa y efectiva entre regiones de diferentes países, fortaleciendo la cohesión y articulación regional a través de lazos políticos, económicos y culturales.
- Desde la perspectiva de la gobernanza, los Gobiernos subestatales, debido a su cercanía con la ciudadanía, tienen una mayor capacidad de eliminar asimetrías a nivel global, al participar en áreas de cooperación internacional antes reservadas exclusivamente para los Estados.⁸

Incluso si hay ocasiones en que las acciones de los actores subestatales no pueden ser definidas en un marco teórico, estas prácticas aún se encuentran en proceso de conceptualización dentro del sistema internacional, por lo que se espera que se sigan estudiando los espacios donde se realizan.

Existe una amplia gama de razones por las que los Gobiernos subestatales se involucran en la paradiplomacia, la mayoría de las cuales se relacionan con las dimensiones económicas, políticas, culturales y geográficas de sus competencias.⁹ Primeramente, los diferentes niveles de gobierno pueden encontrar innovación de políticas en el ámbito internacional a través de la asociación con entidades que enfrentan desafíos similares. Por medio de acuerdos de cooperación, foros, proyectos y capacitación, los participantes pueden fortalecer sus prácticas de gobernanza y brindar mejores servicios a sus ciudadanos, particularmente en cuanto a desarrollo local.

Uno de los casos mejor estudiados en este ámbito han sido las operaciones integradas y urbanas entre las ciudades de São Paulo y Toronto: ambas presentaban déficits de infraestructura y servicios públicos, ante lo cual el intercambio de técnicos y recursos ayudó a desarrollar mejores políticas en movilidad, gestión de residuos, vivienda y seguridad pública.¹⁰ Para promover el desarrollo en una región específica, los Gobiernos subestatales también pueden crear corredores económicos con entidades similares que compartan las mismas fronteras, sin importar si estos niveles de gobierno son parte o no del

8 Nahuel Oddone, "La paradiplomacia desde cinco perspectivas: Reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina", *Relaciones Internacionales* 89, n.º 2 (2017), <https://doi.org/10.15359/ri.89-2.2>.

9 Rafael Velázquez, *La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas* (Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2007), 4.

10 W. E. Ted Hewitt, "Cities Working Together to Improve Urban Services in Developing Areas: The Toronto-São Paulo Example", *Studies in Comparative International Development* 34 (1999), <https://doi.org/10.1007/BF02687603>.

mismo Estado-nación. Un ejemplo es la Convención Alpina, que une a ocho países alpinos, a la Unión Europea y a docenas de Gobiernos locales para fomentar la protección ambiental, el desarrollo del turismo, el control de transporte y el desarrollo sostenible de la cadena montañosa.¹¹

Otros actores subestatales se mueven para promover su propia cultura e identidad en busca de recursos fuera de sus fronteras nacionales, especialmente si se encuentran en un país que no promueve una agenda multicultural o presentan aislamiento geográfico del resto del territorio. Ejemplos en este ámbito son las acciones tomadas por el País Vasco y Cataluña, que buscan dar a conocer a embajadas y consulados a nivel internacional los problemas de ambas comunidades autónomas, además de acercarse a movimientos nacionalistas extranjeros y a las diásporas vascas y catalanas.¹² Adicionalmente, algunos Gobiernos buscan mejorar su economía a través de nuevos recursos y tecnología, promocionando sus productos y buscando inversión extranjera y turismo. Como ejemplo, las regiones de Emilia-Romaña y Apulia, en Italia, han formado directorios generales no solo para promover identidades distintivas en el área del Mediterráneo, sino también para atraer inversiones y turistas internacionales, a la vez que promueven sus empresas locales frente a las de regiones económicamente más dinámicas.¹³

Todo este margen de acción por parte de los Gobiernos subestatales implica una internacionalización que promociona el territorio en favor de su articulación con intereses privados para la inversión, la asistencia o el relacionamiento político y cultural. Existen más de una decena de instrumentos y foros multilaterales a nivel global donde las administraciones locales y regionales se reúnen para promover prácticas paradiplomáticas y abordar temas comunes de su nivel de gobierno.

Por otra parte, en cada país funcionan diferentes marcos legales para promover estas acciones subestatales internacionalmente. Por lo común, la carta

11 Convention Alpine, *Alpine Towns: Key to Sustainable Development in the Alpine Region. 9th Report on the State of the Alps* (Berna: Convention Alpine, 2021).

12 Alexander Ugalde, "The International Relations of Basque Nationalism and the First Basque Autonomous Government (1890-1939)", *Regional & Federal Studies* 9, n.º 1 (1999): 173, <https://doi.org/10.1080/13597569908421077>; Pablo Navarro y Paulina Astroza, "La protodiplomacia de Cataluña en el marco del procés català 2012-2020", *Si Somos Americanos* 22, n.º 2 (2022), <https://doi.org/10.4067/S0719-09482022000200153>.

13 Manuel Durán, *Mediterranean Paradiplomacies: The Dynamics of Diplomatic Reterritorialization* (Leiden, NL: Brill, 2015).

magna de cada Estado describe a las relaciones internacionales y a la defensa nacional como competencias exclusivas del Gobierno central, de modo que no forman parte de las negociaciones que manejan los actores subnacionales. Por lo demás, las acciones paradiplomáticas se basan en su mayoría en cumplir las competencias que ya tienen designadas, aunque trascendiendo las fronteras estatales. Así, los Gobiernos municipales o regionales deciden enriquecer y fortalecer sus agendas locales a través de un enfoque exterior, sin perjudicar sus competencias exclusivas.

No obstante, los límites establecidos en cuanto a la relación con la política exterior dependen de cada Estado. Países como Bélgica tienen institucionalizada la paradiplomacia en un nivel completo: los Gobiernos subestatales tienen la capacidad no solo de conducir con libertad sus relaciones externas, sino también de establecer representaciones diplomáticas exteriores permanentes, de fomentar redes de comercio y cooperación transnacionales entre Gobiernos de su nivel, e incluso de participar en la toma de decisiones de la política exterior belga. Argentina, por otra parte, toma la actividad paradiplomática como complementaria a su política exterior, con lo cual da pauta para que sus provincias participen de manera limitada en actividades económicas y situaciones transfronterizas regionales, incluso si no tienen gran capacidad de influenciar en la política federal. Asimismo, hay países como India, que, incluso si ha permitido estas actividades a nivel subnacional de manera esporádica, sigue teniendo un federalismo muy centralizado, que limita verdaderamente la participación de estas entidades en las negociaciones y en la toma de decisiones.¹⁴

Oportunidades y desafíos de la paradiplomacia

En lo que respecta a las relaciones entre los niveles de gobierno, la paradiplomacia resulta tanto un desafío como una oportunidad para el Estado-nación: abre canales para una forma más democrática y efectiva de conducir las relaciones exteriores y, sin embargo, debido a que es una función delegada a los Gobiernos subestatales, no es algo regulado directamente.¹⁵ En ocasiones, los intereses de los Gobiernos estatales en el exterior se ven limitados por sus

14 Jorge Schiavon, *Comparative Paradiplomacy* (Nueva York: Routledge, 2019).

15 Tim Campbell, *Beyond Smart Cities: How Cities Network, Learn and Innovate* (Londres: Taylor & Francis, 2013).

propias competencias, establecidas por la Constitución de su Estado, y dependen en gran medida de empresas privadas y de organizaciones sin fines de lucro para avanzar internacionalmente. Varios Estados federales han reducido esta fricción a través de la coordinación activa entre los distintos niveles de gobierno, formulando nuevos marcos legales para la comunicación constante y la promoción de objetivos internacionales similares.¹⁶ En cualquier caso, la mayoría de los Estados apoyan, muchas veces explícitamente, las acciones paradiplomáticas por parte de sus Gobiernos subestatales, dado que representan las oportunidades antes descritas y, por el mismo principio de subsidiaridad, una gestión más efectiva del territorio.

No obstante, la participación de las entidades subestatales en los asuntos internacionales aún puede resultar problemática en distintos niveles. Las acciones internacionales realizadas por los Gobiernos locales carecen de un marco reglamentario, histórico y disciplinario, lo que no deslegitima su actuar, pero podría inquietar que quieran incursionar en relaciones más íntimas con otras entidades subnacionales. Los entes subestatales, libres de las responsabilidades y los beneficios de ser reconocidos como soberanos, actúan en un área gris de la estructura legal internacional, enmarcados bajo una visión centrada en el Estado, adoptada a partir de diversos tratados del siglo XX en materia de derecho internacional público y de la visión tradicional de las relaciones internacionales.¹⁷ Aun así, las últimas décadas han visto un creciente número de instrumentos a nivel subestatal: nombrando solo a algunos, encontramos acuerdos de cooperación, acuerdos de préstamos internacionales, protocolos de intención, intercambios de notas y declaraciones políticas entre varios Gobiernos subnacionales.

En otro ámbito, la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para sus objetivos internacionales puede resultar difícil, dadas las diferencias políticas o discrepancias en las acciones para el desarrollo de los territorios. Un ejemplo es la práctica de la “paradiplomacia soberana” en los casos del País Vasco, Flandes y Valonia, cuyas relaciones internacionales van de la mano de la promoción de la agenda política de los Gobiernos subes-

16 Emma Lecavalier y David Gordon, “Beyond Networking? The Agency of City Network Secretariats in the Realm of City Diplomacy”, en *City Diplomacy*, eds. Sohaela Amiri y Efe Sevin (Cham, CH: Palgrave Macmillan, 2020), https://doi.org/10.1007/978-3-030-45615-3_2.

17 Mariano Álvarez, Mariana Luna Pont y Nahuel Oddone, eds., *América Latina global: Estudios regionales sobre paradiplomacia* (Buenos Aires: Universidad Nacional Tres de Febrero [UNTREF], 2019).

tatales, que expresan abiertamente el deseo de secesión del territorio mayor al que pertenecen.¹⁸

Otro ejemplo de relaciones internas tensas es el de un Estado extranjero que crea relaciones con un Gobierno subestatal con cuyo propio Gobierno central no tiene buenas relaciones. Esto se ejemplificó en 2018 en Australia, donde el primer ministro Scott Morrison no vio beneficios en el acuerdo de entendimiento entre China y el estado de Victoria, en la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés). Por medio de esta, se aceleró la aprobación de una nueva legislación federal que permite al ministro de Relaciones Exteriores revisar y descartar los acuerdos municipales con otras naciones.¹⁹ La secuencia inversa también se puede encontrar cuando los Gobiernos subestatales están políticamente aislados dentro de sus propios países y buscan externamente oxígeno y apoyo para sus gestiones: Mauricio Macri en Buenos Aires, Jordi Pujol en Cataluña y Mauricio Rodas en Quito, todos encontraron refugio en organizaciones paradiplomáticas internacionales que aportaron recursos, legitimidad y dirección a sus Gobiernos.²⁰

Por supuesto, los beneficios y peligros de las prácticas paradiplomáticas no pueden analizarse solo a través de los paradigmas que se encuentran en la teoría de las relaciones internacionales, de modo que su estudio cae en una dimensión multidisciplinaria. El marco conceptual de esta disciplina sigue en pañales, y las comunidades epistémicas para la discusión de teorías y prácticas siguen dispersas en espacio físico y ámbitos de estudio. Es imperativo que se puedan promover desde la academia nuevas hipótesis sobre el tema para que la paradiplomacia no quede simplemente en una percepción alterna a las relaciones internacionales tradicionales. Solo así podrán ser exploradas, analizadas y aplicadas en nuevos contextos y territorios.

La paradiplomacia en Ecuador

El marco jurídico para la paradiplomacia contemporánea en Ecuador inicia en la Constitución de la República, que en su art. 261 da al Estado la

18 Tavares, *Paradiplomacy*, 37-8.

19 Peter Vincent y Levi Parsons, "Scott Morrison Could Tear Up Victoria's Controversial Belt and Road Deal with China with WEEKS as PM Declares There's 'No Benefit' to Australia", *Daily Mail*, 14 de febrero de 2021, <https://tinyurl.com/5n6b2r9x>.

20 Tavares, *Paradiplomacy*, 45-7.

competencia exclusiva de las relaciones internacionales.²¹ Sin embargo, los artículos siguientes (262-4 y 266) otorgan a los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD) la facultad de gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias, siempre y cuando acrediten tener la capacidad operativa para realizarlo.²²

Siguiendo la misma línea, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) dicta en su art. 131 que los GAD podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para la consecución de sus competencias. En cuestiones de relaciones políticas y enlaces culturales, el art. 293 del COOTAD establece que los GAD pueden promover estatutos de hermanamiento con Gobiernos descentralizados de otros países del mundo; serán utilizados para posibilitar procesos de planificación orientados al fomento del desarrollo integral de los territorios y pueblos.²³

La normativa más reciente que permite a los Gobiernos subestatales ecuatorianos la práctica de la paradiplomacia es la Resolución n.º 9 del Consejo Nacional de Competencias, que no solo entrega a los GAD la planificación, la gestión, la regulación, el control y la rectoría de la competencia de cooperación internacional, sino que les asigna la capacidad de gestionar y promover el posicionamiento y la representación del territorio en el contexto internacional.²⁴ Esta resolución es clave para la actividad paradiplomática en Ecuador, ya que destaca la independencia de acción dentro de cada GAD para manejar una agenda internacional en relación con sus competencias y necesidades, sin autorización del Estado central.²⁵ Es importante señalar que, aunque tengan esta libertad para elegir cómo formular la política pública internacional, los Gobiernos subestatales siempre se encuentran enmarcados dentro de un diálogo constante entre distintos niveles gubernamentales para alinear las relaciones internacionales locales con los planes de desarrollo local y nacional. De este modo, se generan espacios de articulación para identificar temas prioritarios.

21 Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 261.

22 *Ibíd.*, arts. 262-4 y 266.

23 Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010.

24 Ecuador Consejo Nacional de Competencias, *Resolución n.º 009-CNC-2011*, Registro Oficial 385, 15 de febrero de 2011.

25 A menos que se trate de endeudamiento público, que deberá ser avalado por el Gobierno ecuatoriano.

En Ecuador, la actividad paradiplomática se concentra al nivel de las provincias y ciudades, cuyas capacidades se busca potenciar a través de la asistencia internacional. Provincias como Pichincha, Azuay y Chimborazo han enfocado sus relaciones internacionales en establecer lazos en foros con los cuales pueden fomentar intercambios culturales y promocionar productos y el turismo local. Las provincias de Guayas, Manabí y El Oro han agregado a lo antes mencionado acuerdos en cooperación de comercio, producción agrícola y conservación marina mediante diversos tratados y memorandos, fomentando sus provincias como ejes de crecimiento en la costa del océano Pacífico. En cambio, las ciudades ecuatorianas han tenido acciones más concretas a través de las hermandades de ciudades y la unión a foros regionales como Mercociudades y la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones. Los intercambios en estos foros permiten colaborar en lo referente a buenas prácticas en planificación, movilidad e infraestructura urbana.

No obstante, la práctica paradiplomática ha sido tangencial en la mayoría de los Gobiernos subestatales ecuatorianos, y son pocos los municipios y las provincias más grandes que han otorgado institucionalidad a un departamento específico para la gestión de la cooperación internacional. De los municipios, solo Quito y Cuenca tienen una dirección específica con la función de manejar la cooperación y las relaciones internacionales; los demás atribuyen estas facultades a otras direcciones, o directamente no reflejan estos procesos dentro de su gestión.²⁶ En la actualidad, solo el Municipio de Cuenca ha establecido una estrategia de internacionalización para el período 2021-2025, mientras que el resto apenas menciona las relaciones internacionales dentro de sus planes de gobierno. Entes más grandes como los GAD provinciales tienen en su mayoría departamentos especializados en cooperación internacional y en manejar fondos traídos del exterior; sin embargo, emplean pocos técnicos experimentados en esta competencia.²⁷ Adicionalmente, existe por parte de la mayoría de los Gobiernos subestatales una falta de inscripción a redes para relaciones internacionales, que son incluso más importantes que las relaciones bilaterales a este nivel, por la variedad de oportunidades de promocionar el territorio. Finalmente, al suprimir la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional en 2016 y pasar sus competencias a Cancille-

26 Enríquez Bermeo, "Paradiplomacia".

27 CONGOPE, *Informe de capacidad operativa de competencia de cooperación internacional de los Gobiernos autónomos provinciales* (Quito: CONGOPE, 2011), 17-21, <https://tinyurl.com/bdevp42j>.

ría, el Ejecutivo generó un vacío de regulación y evaluación sobre la actividad internacional de los GAD, lo cual dificultó las relaciones eficientes entre los diversos niveles de gobierno.

En una vista general, Ecuador es un lugar propicio para las prácticas diplomáticas, ya que posee una estructura institucional interna con facultades de autonomía territorial, la existencia de un marco legal promotor de acción internacional de Gobiernos locales, y apoyo y coordinación entre el Estado central y los GAD. La paradiplomacia en el país tiene el potencial de no solo importar modelos y recursos, sino de exportar prácticas locales e influencia para un desarrollo local, nacional y regional más justo e inclusivo. Para iniciar, falta que la institucionalidad de la paradiplomacia a nivel subestatal se implemente a un nivel más amplio entre los GAD provinciales y municipales, y que se invierta en técnicos y especialistas para desarrollar una práctica más activa en busca de nuevos aliados subestatales en el exterior.

Breve historia de la paradiplomacia china y sus prácticas

La República Popular de China ofrece un interesante caso de estudio para las actividades paradiplomáticas, dado su carácter unitario y de partido único. Desde 1949 gobierna el país el Partido Comunista Chino, que durante sus primeras décadas tuvo como objetivo la recuperación nacional frente a la invasión japonesa, a través de proyectos nacionales como el Gran Salto Adelante y la Revolución Cultural. Ambos planes fracasaron en promover prosperidad y unión en la naciente república, e incluso si los gobernantes actuales aún admiran la ambición y las bases ideológicas para su promoción, se convirtieron en grandes ejemplos de políticas comunistas ortodoxas radicales que causaron una inmensa pérdida material, cultural y de vidas humanas. En este período se resaltan la centralización de todas las decisiones nacionales y la colectivización radical en una economía planificada guiada desde Pekín.²⁸

Fue el líder político Deng Xiaoping quien postuló las bases para lo que se llamaría en las siguientes décadas el “socialismo con características chinas”, que sería vital para la promoción de las relaciones subnacionales: la econo-

28 Alisa Jones, “Politics and History Curriculum Reform in Post-Mao China”, *International Journal of Educational Research* 37, n.º 6-7 (2002), [https://doi.org/10.1016/S0883-0355\(03\)00050-8](https://doi.org/10.1016/S0883-0355(03)00050-8).

mía planificada pasó a una economía socialista de mercado, y se postuló que China era un país que primero necesitaba crecer económicamente antes de avanzar a un Estado comunista.²⁹ Con esto, daba sus primeros pasos para integrarse nuevamente al comercio y a las relaciones internacionales.

Las reformas de la década de 1970 dieron libertad a los Gobiernos locales con respecto a sus asuntos exteriores, al transferir poder a las organizaciones locales y mejorar la eficiencia burocrática; la Constitución de 1982 codificó formalmente dicha transferencia.³⁰ No obstante, las relaciones internacionales subestatales seguían siendo muy limitadas, pues se prefería un manejo centralizado de esta competencia. Solo fue después de las protestas de la plaza de Tiananmen, en 1989, que Pekín decidió cambiar su estrategia diplomática hacia la “diplomacia periférica”, en que las relaciones internacionales subestatales se promueven como una manera de prevenir un aislamiento total de China con respecto a la comunidad internacional.³¹

En todo caso, estas prácticas de relacionamiento no se abandonaron una vez concluidas las controversias, sino que permitieron la formación de relaciones económicas tempranas para varios Gobiernos locales. Recién a partir de las reformas del secretario general Jiang Zemin y del primer ministro Zhu Rongji se permitió aumentar la descentralización territorial, en lo que se llamó “la apertura de la jaula”: los gobernantes de las diferentes unidades subestatales, antes sujetos a la política centralista de Pekín, ahora promocionaban sus territorios como focos para la inversión extranjera y buscaban alternativas en el exterior para proveer a sus ciudadanos de servicios públicos. En este momento, la República Popular ingresaba al nuevo milenio mostrando dos sistemas: una administración centralizada y fiel a las ideologías del Partido Comunista, y un régimen descentralizado enfocado en la internacionalización y la economía de libre mercado.³²

29 Longway Foundation, “Socialism 3.0: The Practice and Prospects of Socialism in China”, *Wenhua Zongheng. Quarterly Journal of Chinese Thought* 1, n.º 2 (2023), <https://tinyurl.com/4avbjchm>.

30 Dominik Mierzejewski, “Channelling Foreign Policy Through Local Activities in China: City of Guangzhou Case Study”, en *Paradiplomacy in Asia: Case Studies of China, India and Russia*, eds. Malgorzata Pietrasiak, Grzegorz Bywalek, Tomasz Kamiński, Dominik Mierzejewski y Michał Słowikowski (Łódź, PL: Łódź University Press, 2018), 95.

31 James Hsiung, “China’s Omni-Directional Diplomacy: Realignment to Cope with Monopolar US Power”, *Asian Survey* 35, n.º 6 (1995), <https://doi.org/10.2307/2645710>.

32 Kenichi Ohmae, “El nuevo modelo de China”, *Project Syndicate*, 31 de julio de 2002, <https://tinyurl.com/mr365ukv>.

Existe una discusión variada sobre el papel de los Gobiernos subestatales en los asuntos internacionales en China. Los Gobiernos regionales y locales, como se mencionó anteriormente, tienen agendas y competencias diferentes a las del Gobierno central, lo que significa que ambos abordan los problemas de distintas maneras y en distintos términos. Sin embargo, Pekín observa de cerca las acciones y los medios adoptados por los Gobiernos subestatales, en su mayoría presionando para que se alineen con el marco y los objetivos de la política central.³³ Las instituciones reguladoras en los niveles superiores de gobierno y la subordinación tradicional al Gobierno central mantuvieron una sinergia forzada. Además, los Gobiernos locales, incluso cuando cobraron prominencia en la década de 1970, aún están sujetos a la política exterior del Gobierno central, con un papel restringido y una participación limitada en el proceso de toma de decisiones. Por tanto, la práctica paradiplomática en China puede interpretarse como una extensión del Gobierno central chino.³⁴

Adicionalmente, cabe recalcar que actualmente los congresos populares locales no poseen una comisión de asuntos exteriores, lo que significa que las diferentes regiones tienen distintas comisiones y sistemas para abordar las actividades internacionales.³⁵ Una particularidad adicional es que los Gobiernos locales no solo son responsables ante las instituciones legislativas locales, sino que están subordinados al nivel administrativo superior: el Ministerio de Relaciones Exteriores regula la cooperación internacional para los Gobiernos locales, mientras que la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino tiene una función consultiva sobre diplomacia pública y asuntos exteriores locales y regionales.

No obstante, otros autores creen que, debido a los efectos de la globalización y la regionalización, los Gobiernos locales chinos ganaron una posición negociadora más fuerte y pueden mantener su posición cuando surge un conflicto de intereses. Incluso cuando los Gobiernos subestatales internacionalmente activos siguen la diplomacia económica de Pekín, se involucran con niveles similares de gobierno, mientras que el Gobierno central condu-

33 Zhang Peng, *Zhongguo dui waiguan xizhan kaizhong de difang canyi yanjiu* [Research on Local Participation in China's Foreign Affairs] (Shanghái: Shanghai Shijichubanshe, 2015).

34 Shaozhong Cui y Shuguang Li, "Zhongyang zhengfu he difang zhengfu de jingji waijiao zhineng jiqi guanxi: Zhongguo de shijiao he jingyan [La función central y local de la economía local: Experiencias chinas]", *Waijiao Pinglun* 3 (2012).

35 Mierzejewski, "Channelling Foreign Policy", 98-9.

ce los asuntos exteriores a través de canales diplomáticos y brinda una mayor libertad de acción entre las partes después de lograr los objetivos oficiales.³⁶

Adicionalmente, diferentes regiones o provincias promueven su propia agenda en función de su ventaja geográfica. Las provincias costeras se centran en la inversión extranjera y las nuevas tecnologías, los Gobiernos locales del noroeste participan en la Organización de Cooperación de Shanghái, mientras que la parte suroeste de China trabaja en mejorar la cooperación descentralizada con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés).³⁷ Finalmente, la interacción entre los Gobiernos subestatales en el ámbito internacional se ha potenciado al participar en foros con sus contrapartes y, paradójicamente, con la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio, lo que fortaleció las capacidades locales y la internacionalización de su territorio.³⁸

Influencia subestatal china en el exterior

La cooperación internacional china descentralizada se enfoca particularmente en las regiones económicas principales.³⁹ El delta del río Amarillo y el mar de Bohai, que comprende las ciudades de Pekín y Tianjin, junto con las regiones de Hebei, Liaoning y Shandong, es conocido por su industria pesada, su manufactura y un creciente sector automovilístico, aéreo y petroquímico. Este delta concentra mucha de la inversión directa extranjera del país, debido al interés occidental en entrar al mercado chino situando fábricas en este punto estratégico; además, posee un elevado número de centros de investigación y desarrollo, atados a universidades y *think tanks* extranjeros. El delta del río Yangtsé, con Shanghái a la cabeza y varias ciudades de las provincias de Zhejiang y Jiangsu, atrajo flujos masivos de inversión transnacional y se convirtió en una importante base industrial de alta tecnología y en el

36 Min Li, “Zhong Wai difang zhengfu guoji shiwu guanli tizhi bijiao yanjiu [The Comparative Research on Institutional Dimensions of Local Governments’ Internationalization]”, *Guoji Xingzheng Guanli Xueyuan Xuebao* 6 (2007).

37 Juan Chen, “China-ASEAN Relations April 2019 to June 2019: Chronology of Events”, *China: An International Journal* 17, n.º 3 (2019), <https://tinyurl.com/46ed2mjw>.

38 Changhe Su, “Zhongguo difang zhengfu yu ciqu cheng hezuo [The Chinese Local Governments and Regional Cooperation]”, *Shijie Jingji yu Zhengzhi* 5 (2010).

39 Jon Sigurdson, “Regional Innovation Systems (RIS) in China”, *European Institute of Japanese Studies*, documento de trabajo n.º 195, julio de 2004, <https://tinyurl.com/yc6r9ky7>.

distrito industrial integral más grande de China: hoy por hoy, es un semillero que fomenta las nuevas industrias, tecnologías y la competitividad general del país frente a sus contrapartes asiáticas. Finalmente, el delta del río de las Perlas, que involucra a la provincia de Guangdong y tiene fuertes lazos con Hong Kong y Macao, es la capital china del comercio y manufactura de productos eléctricos y de telecomunicación. Ha sido un importante receptor de inversión extranjera en China, especialmente desde y a través de Hong Kong.

Las ciudades chinas también han logrado internacionalizarse y convertirse en actores relevantes en su región.⁴⁰ Algunos ejemplos:

- Según la Oficina de Relaciones Exteriores de Pekín, la ciudad ha lanzado más de cien proyectos de cooperación con 37 de sus ciudades hermanas entre 2009 y 2014.
- La capacidad de diálogo y la muestra de fuerza en la disputa por las islas Diaoyu y Senkaku entre China y Japón, a través de funcionarios de Shanghái con sus contrapartes de su ciudad hermana de Osaka.
- Guangdong ha creado durante la última década estrechas relaciones con ciudades clave en la BRI, como Ahmedabad (India), Pokhara (Nepal) y el condado de Mombasa (Kenia), y ha sumado a ciudades latinoamericanas como Quito y Santiago de Chile a través de memorandos de entendimiento.
- Tianjin está trabajando con su ciudad hermana de Ulán Bator (Mongolia) en el proyecto del “Área del Puerto de Dongjiang”, una zona piloto de libre comercio.

El papel proactivo de las provincias y ciudades en los asuntos exteriores es más evidente como estrategia extranjera insignia para aumentar el rango de influencia china en la región, y este efecto se puede ver ahora más que nunca con el auge de la BRI desde su promoción en el año 2013.

La BRI tiene como objetivo estimular una economía más amplia, enfocada en el desarrollo, a lo largo de los principales corredores económicos que unen a China con polos estratégicos comerciales e industriales de todo el mundo.⁴¹ Principalmente, busca facilitar la conectividad regional mediante la in-

40 Tianyang Liu y Yao Song, “Trajectories to Becoming International Relations Actors in China’s BRI Initiative: A Comparative Study of the Guangdong and Yunnan Provinces”, *The Pacific Review* 34, n.º 5 (2020), <https://doi.org/10.1080/09512748.2020.1758757>.

41 Lei Zhou, *The Political Economy of China’s Belt and Road Initiative* (Singapur: World Scientific Publishing, 2018).

tegración de estos corredores económicos con redes mundiales de transporte y redirigir los flujos comerciales chinos para reestructurar las cadenas de suministro y logística globales, a la vez que se respetan la ideología y la política económica de cada nación que participa en el proyecto. Para esto, Pekín dio un rol especial a las regiones en el capítulo VI del principal documento de política de la BRI, *Visión y acciones*.

Al promover la BRI, China busca aprovechar las ventajas comparativas de sus diversas zonas, fortaleciendo la interacción y la cooperación entre las regiones oriental, occidental y central.⁴² Las regiones del norte y oeste van a desarrollar conexiones más profundas con Mongolia, Rusia y Asia central; las del sureste, con el sur y sureste de Asia, enfocados en la subregión del Mekong; y las zonas costeras implementarán intercambios con los Estados en el mar del Sur de China. Así, el gigante asiático logra dos objetivos: proponer una mayor autonomía subestatal en los acuerdos realizados con otros Gobiernos similares y, además, suavizar la fricción entre el Gobierno central y los locales con respecto al desarrollo de la BRI, apuntando a las ventajas comparativas de sus entidades subnacionales.

Asimismo, China ha fomentado relaciones directas entre sus provincias, ciudades y regiones con Gobiernos locales en América Latina, para apoyar los objetivos de la BRI. En Argentina, la provincia de Guangdong ha colaborado con sus contrapartes de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba en tecnología, mejora de estructuras portuarias y energías renovables.⁴³ Incluso se ha fomentado el llamado “Guangdong Day”, en el cual empresas argentinas pueden negociar directamente con las de la provincia.⁴⁴ En Brasil, Guangdong ha establecido una alianza con el estado de São Paulo para promover ferias comerciales e industriales, mientras que Shaanxi estableció en Bahía una fábrica de vehículos eléctricos de la marca BYD.⁴⁵ En la región de Antofagasta, Chile, la Exhibición Internacional de Tecnologías e Innovaciones para la Mi-

42 China Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, China Ministerio de Relaciones Exteriores y China Ministerio de Comercio, *Vision and Actions on Jointly Building Belt and Road* (Pekín: Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma / Ministerio de Relaciones Exteriores de China / Ministerio de Comercio de China, 2015), <https://tinyurl.com/5dz94abv>.

43 Chu Daye, “Exclusive: BRI Partnership to Make China Argentina’s Top Trading Partner: Ambassador”, *Global Times*, 11 de septiembre de 2023, <https://tinyurl.com/4yxhc4de>.

44 Xinhua Español, “Empresas argentinas se acercan a Guangdong en marco de profundización de apertura china”, *Xinhua Español*, 8 de agosto de 2024, <https://tinyurl.com/yrbsaamw>.

45 Gabriel Chiappini, “BYD inicia obras da sua fábrica na Bahia”, *Eixos*, 5 de marzo de 2024, <https://tinyurl.com/3dzadzsv>.

nería (EXPONOR) de 2024 tuvo una gran representación de empresas de las regiones de Shandong y Guangdong, las cuales han invertido en el desarrollo de nuevas tecnologías de extracción y exportación de minerales.⁴⁶ China, por lo tanto, denota en el tipo de proyectos que promueven sus Gobiernos subestatales sus intenciones en la región: busca el acceso a recursos naturales, la expansión de mercados, fortalecer la conectividad y la infraestructura comercial, y brindar cooperación técnica. Entonces, la estrategia paradiplomática de los Gobiernos chinos en América Latina avanza sus propios objetivos, trazados en el contexto de la BRI.

Sin embargo, existen dos problemas respecto de este plan en cuanto a la participación de los Gobiernos subestatales chinos. Externamente, muchos países siguen siendo escépticos a la independencia de estos acercamientos, y lo toman como una manera indirecta por la cual el Gobierno chino quiere avanzar sus intereses hegemónicos. Internamente, muchos Gobiernos subestatales chinos buscan llevar sus relaciones internacionales en el contexto de la BRI en maneras que son diferentes a las establecidas a nivel nacional.

Un caso que ejemplifica estos dos efectos es el de la provincia de Yunnan, en el sudoeste de China, que ha tenido durante las últimas décadas una relación importante con sus vecinos de la ASEAN por su proximidad. Desde Pekín, el Sudeste Asiático es vital para el camino marítimo del proyecto, por lo que se ha enfocado en fuertes inversiones en proyectos de infraestructura e integración económica, además de promover la innovación tecnológica e industrial. Por su parte, Yunnan ha tratado de acelerar su integración usando sus ventajas geográficas, buscando un mayor intercambio cultural y enfocando la cooperación en agricultura y turismo, en comparación con la estrategia de asegurar los objetivos comerciales de la región.⁴⁷ Sin embargo, cabe mencionar que algunos Gobiernos locales de la ASEAN se muestran escépticos a las intenciones verdaderas de estos acercamientos, pues el poder blando también podría ser otra manera por la cual la República Popular influiría en su organización.

Todas las prácticas expuestas en esta sección han resultado en una mayor relevancia de la política subestatal china en la región y en otros continen-

46 Timeline Antofagasta, “32 países se darán cita en Exponor 2024”, *Timeline Antofagasta*, 1 de junio de 2024, <https://tinyurl.com/2hb3zcw2>.

47 Tianyang Liu y Yao Song, “Chinese Paradiplomacy: A Theoretical Review”, *SAGE Open* 10, n.º 1 (2020), <https://doi.org/10.1177/2158244019899048>.

tes, lo cual ha llamado a preguntarse si verdaderamente es una acción independiente por parte de los Gobiernos subnacionales o si es una estrategia del Gobierno chino para adquirir sus objetivos por otros medios. Sin embargo, es indudable decir que las ciudades, provincias y regiones chinas han realizado un salto importante como actores con cierta autonomía dentro de su gestión internacional, por lo que se espera que, mientras siga creciendo la economía china y se desarrollen grandes proyectos como la BRI, la relevancia y el poder de estos actores solo se incrementen con el tiempo. La internacionalización de estos Gobiernos subestatales en varios niveles llama a la integración de actores tanto en Asia como en otras regiones para mayor comercio e intercambio.

Relación entre China y Ecuador

El interés inmediato y más visible de la República del Ecuador con el Gobierno chino es el acceso a financiamiento e inversiones, lo que coincide con la necesidad de la República Popular China por recursos estratégicos que fortalezcan la sustentabilidad de su propia producción y crecimiento económico. Tras el establecimiento de relaciones diplomáticas oficiales en 1980, se produjo una dinámica creciente de intercambios oficiales entre Ecuador y la República Popular China, principalmente políticos y de ámbito cultural.⁴⁸ Durante el gobierno de Rafael Correa (2007-2017) se profundizaron las relaciones comerciales con el país asiático, dada la coyuntura nacional e internacional: el *boom* de precios de los *commodities* (que favoreció la industria petrolera ecuatoriana), la narrativa de una política económica soberana y la transformación de la matriz energética a través de un elevado incremento del gasto público. Durante este período se incrementaron en gran medida los acuerdos en cooperación en energía, minas, seguridad y defensa. Además, se adquirieron 28 créditos por USD 14 000 millones entre 2010 y 2019.⁴⁹

Adicionalmente, en la Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC en 2015, se firmó un importante acuerdo conjunto entre las dos naciones so-

48 Jaime Preciado y Ángel Florido, “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): Integración postneoliberal, neoliberal ortodoxa y contrahegemónica”, en *Nuevos escenarios para la integración de América Latina*, eds. Consuelo Silva y Carlos Martins (Santiago de Chile: Universidad ARCIS / CLACSO, 2013).

49 Diana Castro, “Radiografía de China en América Latina y el Ecuador: Diez años de la Franja y la Ruta”, *Plan V*, 15 de junio de 2024, <https://tinyurl.com/mtvhj427>.

bre el establecimiento de relaciones comerciales y políticas más profundas, que estaría seguida por la visita de Xi Jinping, en 2016, para establecer la Asociación Estratégica Integral China-Ecuador, orientada a promover un mayor desarrollo de las relaciones bilaterales.⁵⁰ Incluso con el cambio de gobierno, tanto Lenin Moreno (2017-2021) como Guillermo Lasso (2021-2023) ahondaron las relaciones con China. Moreno promovió que el país ingresara a la BRI en pos de incluirse en proyectos políticos y de infraestructura, comercio y finanzas,⁵¹ además de pedir el primer préstamo de Ecuador al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura por una línea de crédito para la Corporación Financiera Nacional durante la pandemia del COVID-19. Lasso, mientras tanto, profundizó la asociación estratégica integral entre los países, y avanzó un memorando de entendimiento para un tratado de libre comercio, acordado en 2023 y que entró en vigor el 1 de mayo de 2024.⁵²

No obstante, la cooperación entre Ecuador y la República Popular China no ha estado libre de controversias en diversos ámbitos. La represa hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, el proyecto hidroeléctrico más grande del país, construido por la empresa china Sinohydro, ha sido foco de varias polémicas, que incluyen sobrecostos y demoras en la entrega de la obra, la vinculación de varios funcionarios públicos (incluyendo al expresidente Moreno) en cobros de sobornos, defectos en la calidad constructiva, erosión regresiva del río Coca y el colapso de la cascada San Rafael.⁵³ En adición, el Colectivo sobre Financiamiento e Inversiones Chinas, Derechos Humanos y Ambiente (CICDHA) evaluó once proyectos en las áreas de minería, petróleo e hídricos en el país, y detectó violaciones al derecho de participación y consulta, a los derechos laborales y de asociación, además de denuncias contra la adquisición ilegal de tierras, la detención de líderes indígenas y graves impactos ambientales.⁵⁴ Asimismo, la cooperación en seguridad y telecomunicaciones pro-

50 Lorena Herrera-Vinelli y Mateo Bonilla, "Ecuador-China Relations: The Growing Effect of Chinese Investment on Ecuadorian Domestic Politics, 2007-2016", *Journal of Chinese Political Science* 24, n.º 4 (2018), <https://tinyurl.com/nhvt9r2c>.

51 El Comercio, "Lenín Moreno llegó a China e invitó a inversionistas a invertir en cuatro sectores", *El Comercio*, 11 de diciembre de 2018, <https://tinyurl.com/5n8yw6f4>.

52 Susana Roa, "El tratado de libre comercio con China, explicado", *GK*, 1 de mayo de 2024, <https://tinyurl.com/5aze6s5f>.

53 Antonio Paz, "Ecuador: Fiscalía investiga corrupción en la hidroeléctrica Coca Codo Sinclair mientras la erosión del río Coca causa estragos", *Mongabay*, 27 de febrero de 2023, <https://tinyurl.com/437t8a57>.

54 CICDHA, *Evaluación de las obligaciones extraterritoriales de la República Popular de China desde la sociedad civil: Casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú* (Ginebra: CICDHA, 2018), <https://tinyurl.com/5862x9vt>.

vista por China alzó preocupaciones sobre un potencial espionaje por parte del Gobierno asiático y sobre el fortalecimiento de la capacidad represiva de los Gobiernos nacionales.⁵⁵

En cuanto a relaciones paradiplomáticas, Ecuador y China han mantenido intercambios principalmente por medio de las hermandades que presentan las ciudades de los dos Estados. La mayoría de estas conexiones comenzaron a darse después de la apertura a mejorar las relaciones con China por parte del Gobierno de Rafael Correa; ambas partes comenzaron a ver beneficios incluso antes de la inclusión de Ecuador en la BRI. En este período, la mayoría de los acuerdos se enfocaron en cooperación económica, intercambios culturales y turismo.

Estos son algunos ejemplos:

- Quito y Guangzhou llevan desde su hermanamiento en 2010 intercambios y cooperación en los campos de economía y comercio, cultura, planificación y construcción municipal y protección del patrimonio cultural.
- Guayaquil, además de su hermanamiento con Shanghai en 2004, enfocado en temas de economía, comercio y cultura, realizó constantes reuniones con su contraparte china para intercambiar acciones y estrategias de mitigación del contagio del coronavirus en 2020.
- Cuenca firmó con Huai'an (en 1993) y Xi'an (en 2012) acuerdos de cooperación y de visitas protocolarias, con un enfoque particular en intercambios culturales, comerciales y tecnológicos. Adicionalmente, con la ciudad de Chengdu se han implementado intercambios de estudiantes para aprender tanto español como chino mandarín.
- Manta y Ningbo firmaron en 2016 un convenio de cooperación amistoso para la modernización del puerto ecuatoriano y para ahondar el desarrollo comercial de ambos puertos.
- Ambato y Wenzhou firmaron en 2012 mecanismos operativos de cooperación e intercambio técnico, cultural y económico. Además, en 2015 se llevaron a cabo visitas a China que dieron acceso a becas universitarias y financiamiento para la ciudad.

55 Charles Rollet, "Ecuador's All-Seeing Eye Is Made in China", *Foreign Policy*, 9 de agosto de 2018, <https://tinyurl.com/5f2yzkm4>.

- Quevedo y Wenling (Zhejiang) firmaron en 2011 un convenio de intercambio y cooperación sobre cultura y educación secundaria, a partir del cual se comparten clases del Instituto Confucio en Quevedo y estudiantes ecuatorianos pueden ir de intercambio a estudiar en la Escuela Secundaria de Wenling.
- Samborondón y Zhanjiang firmaron acuerdos de hermanamiento en 2011, lo que ha promocionado oportunidades de cooperación internacional e intercambios en la Universidad Tecnológica ECOTEC, así como la exposición de productos acuícolas de la zona en la feria de Zhanjiang en 2018.
- Babahoyo y Qingtongxia firmaron en 2012 un acuerdo de cooperación en las áreas de economía y comercio, agricultura, ciencia y tecnología, cultura y educación.

Sin embargo, los ecuatorianos han encontrado retos para mantener estas relaciones. Al contrario de las contrapartes chinas, que ya tienen varias décadas en este tipo de cooperaciones, los Gobiernos subestatales ecuatorianos recién tienen establecidas claramente sus competencias internacionales desde 2011, por lo que muchos aún están configurándose como actores en estos contextos y marcando presupuestos fijos. Es igualmente importante destacar que la mayoría de las relaciones entre entes subestatales ecuatorianos y chinos son patrocinadas por los ministerios de relaciones exteriores de cada país, algunas ONG y el sector privado: al carecer de instituciones designadas a nivel subnacional para las relaciones internacionales, la mayoría de estas se tornan frías con el cambio de autoridades locales ecuatorianas y la conclusión de los proyectos iniciales. Dicho esto, queda recalcar que muchas de las relaciones y actividades se mantienen inactivas pero vigentes, ya que se puede volver a mantener proyectos e intercambios entre Gobiernos subestatales chinos y ecuatorianos sin necesidad de nuevos acuerdos y reuniones. Un ejemplo ocurrió durante la pandemia del COVID-19, cuando la ciudad de Guangzhou donó a Quito materiales y productos sanitarios e intercambió información y prácticas sanitarias para afrontar la crisis.⁵⁶

56 Zheng Caixiong, “Alcalde de Quito agradece a Guangzhou”, *People Daily*, 17 de julio de 2020, <https://tinyurl.com/4tx4m77e>.

Beneficios potenciales de aumentar la presencia paradiplomática ecuatoriana enfocada a China

En el plano internacional, Ecuador se perfila en la actualidad como un actor más del tablero geopolítico internacional y regional, y tanto Estados Unidos como China buscan mantener su influencia en el país. Después de una década de preferencia por el gigante asiático, la balanza en el gobierno de Lenin Moreno se inclinó hacia las relaciones con Washington: volvió USAID al territorio y se adquirió un financiamiento de USD 3500 millones por parte de la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional de Estados Unidos en enero de 2021, con miras a pagar deudas con China, y con la condición de excluir del país a sus compañías de telecomunicaciones.⁵⁷ China no se quedó atrás, ya que, a través del marco de la asociación estratégica integral, buscó durante la pandemia del COVID-19 mantener lazos estrechos con Ecuador y promocionar cooperación en materia sanitaria, demostrada en la donación de materiales y equipos y en la venta de vacunas al país.⁵⁸

Fue durante el gobierno de Guillermo Lasso cuando China volvió a tener un papel protagónico en el comercio nacional, pues a través del tratado de libre comercio se pudieron diversificar los mercados de exportación ecuatorianos y mejorar su competitividad en la economía global.⁵⁹ Si Ecuador y la región siguen el camino actual de reintegración a la zona de influencia americana, es posible que, desde lo subestatal, se puedan expandir a ejes comerciales nuevos, además de prácticas administrativas y culturales que enriquezcan al territorio. Ya se ha profundizado en las redes paradiplomáticas latinoamericanas y globales, y aunque faltan recursos y tiempo para que se consoliden, la oportunidad de nuevos horizontes llama a intentar el proceso con Gobiernos subestatales diferentes. Incluso con un giro eventual del Estado central hacia China y Asia, tener ya estas relaciones subestatales paralelas cementaría una cooperación más fluida.

57 Érika Rodríguez Pinzón, “Ecuador, una fábula latinoamericana”, *Revista de Prensa*, 6 de abril de 2021, <https://tinyurl.com/mr245yxb>.

58 Cheng Guoyou, “La cooperación antiepidémica China-Ecuador 2.0”, *El Universo*, 7 de abril de 2021, <https://tinyurl.com/bdezm3m2>.

59 Michael Zárate, “Un acuerdo histórico entre China y Ecuador”, *China Hoy*, 29 de mayo de 2023, <https://tinyurl.com/3cje8db7>.

La aplicación de prácticas paradiplomáticas con los Gobiernos locales chinos traería ventajas que Ecuador no puede encontrar en otros actores y regiones del mundo. Primeramente, se debe tomar en cuenta que ya existen acuerdos establecidos entre los Gobiernos locales ecuatorianos —especialmente GAD municipales y provinciales— e importantes ciudades y provincias chinas en las tres regiones económicas principales. La BRI y el acercamiento con la ASEAN y el sur asiático han permitido que estas regiones se conviertan en el centro de la paradiplomacia china, creando una red de contactos, cooperación y recursos que se sigue expandiendo.

Estos no solo incluyen las prácticas tradicionales de hermanamiento y entendimiento entre niveles similares de gobierno, sino que han llegado a involucrar la proyección de los territorios locales dentro del plano nacional, donde pueden negociar con cierta autonomía del Gobierno central, adquirir financiamiento para potenciar el territorio y fomentar nuevas prácticas y estándares internacionales.

Además, al ser estas regiones y sus Gobiernos subestatales potenciados constantemente por el Estado chino, Gobiernos locales de varios continentes y una diversidad de actores financieros internacionales, una estrecha relación con ellos podría brindar a los GAD ecuatorianos no solo aliados estratégicos para su desarrollo y la internacionalización del territorio, sino financiamiento y reciprocidad anexa con Gobiernos nacionales relacionados. Esta aproximación puede ser coordinada además con el Estado ecuatoriano y empresas locales, que podrían aprovechar al máximo las oportunidades presentadas.

Entonces, en una sola movida, los GAD ecuatorianos pueden entrar en un círculo transcontinental de cooperación, intercambio y financiamiento que los posicione como territorios a tomar en cuenta. La BRI comprende también una oportunidad para dar una nueva perspectiva a las relaciones internacionales subestatales entre ambos países. Mientras que las anteriores aproximaciones mostraban una cooperación en intercambios culturales, educativos y técnicos, este nuevo contexto permite aumentar el alcance de la cooperación en un marco global, en el que ciudades y provincias se benefician de proyectos de infraestructura, comercio y tecnología a mayor escala. Al igual que se ha visto en otros Gobiernos subnacionales de América Latina durante los últimos años, este relacionamiento con entidades subestatales chinas permite un acceso a inversiones que enriquecen las capacidades operativas de los beneficiados en cuanto a mayor comercialización de sus productos y recursos, así como en cuanto a una mejor capacidad de cumplir sus obligaciones en territorio.

Por otra parte, los GAD ecuatorianos, de igual manera que sus contrapartes asiáticas, se encuentran localizados en diferentes regiones y realidades territoriales, algo que puede ser aprovechado por los Gobiernos subestatales chinos en busca de alianzas estratégicas para aumentar su influencia internacional en la región y acceder a mayores mercados. Cada nivel subnacional ecuatoriano, con competencias y potenciales distintos, puede promoverse de manera individualizada en ámbitos comerciales, políticos, sociales y culturales. Se pueden promover asimismo intercambios educativos y culturales, alianzas con industrias que trabajan en la zona, la promoción turística, el asesoramiento en buenas prácticas gubernamentales y productos autóctonos, entre muchos otros proyectos.⁶⁰ Es imperativo, entonces, reactivar los acuerdos y hermanamientos ya realizados y fortalecerlos, mientras que los GAD que deseen integrarse encuentren, con apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobiernos subestatales chinos que estén interesados en vincularse con Ecuador y América Latina.

Hay que mencionar igualmente que, como muchas veces los objetivos de los Gobiernos subestatales chinos están relacionados con los de la República Popular China, se deben mitigar los retos que usualmente presenta la cooperación con este país. Los Gobiernos subestatales ecuatorianos, valiéndose del marco jurídico nacional que defiende los derechos de la naturaleza y de los pueblos indígenas, deben evitar las controversias que se han dado en este ámbito con la cooperación china a través de acciones fijas en el establecimiento de acuerdos, diseñando normas sociales y ambientales para evitar un impacto negativo dentro del territorio y su población, fomentando la participación y la transparencia dentro de los proyectos y la financiación a ejecutar, y permitiendo la comunicación abierta entre todos los participantes.⁶¹

Conclusión

Desde la perspectiva actual de la crisis ecuatoriana, se puede evidenciar que los GAD tendrán que idear nuevas maneras para mejorar su situación territorial y de desarrollo, a lo que este artículo ha expuesto la opción de par-

60 Mariano Álvarez y Nahuel Oddone, “La creciente importancia de la paradiplomacia en América Latina: Motivos para su abordaje académico y su vinculación con las fronteras”, *Aldea Mundo* 24, n.º 47 (2019), <https://tinyurl.com/mvw2dxxd>.

61 Paulina Garzón, “Implicaciones de la relación entre China y América Latina: Una mirada al caso ecuatoriano”, *Ecología Política* 56 (2018), <https://tinyurl.com/2mkhbb34>.

ticipar en el auge de la paradiplomacia china. Al revivir los acuerdos de ciudades hermanas y firmar otros nuevos, se puede acceder a los beneficios de intercambiar prácticas y recursos de estos Gobiernos subestatales que hoy por hoy están creando sus propias redes de cooperación internacional. Este, sin embargo, es un trabajo que los GAD tienen que realizar en cooperación no solo con otros GAD, sino con el Estado central, la sociedad civil y las empresas que puedan trabajar conjuntamente en favor de la causa.

Es imperativo, entonces, que los GAD encuentren sus ventajas y recursos que pueden intercambiar para promover una relación con una de sus contrapartes chinas, y que coordinen con los demás actores en un ciclo continuo de recaudación de información interna y externa, aproximación a los Gobiernos descentralizados chinos, y creación de acuerdos de cooperación y entendimiento. Por ello, es importante que los GAD potencien sus áreas de cooperación y relaciones internacionales, en particular la coordinación con sus departamentos de desarrollo, para buscar oportunidades nuevas en paradiplomacia. Más aún, deben fomentar su coordinación con el Gobierno nacional, las empresas locales y la academia en favor de formular planes integrales de la política exterior local, recalando tanto los retos como las oportunidades que trae cooperar a nivel subestatal con China. Solo así se podrá internacionalizar el territorio local de Ecuador en la red de actividad paradiplomática más creciente del momento.

Bibliografía

- Álvarez, Mariano, Mariana Luna Pont y Nahuel Oddone, eds. *América Latina global: Estudios regionales sobre paradiplomacia*. Buenos Aires: UNTREF, 2019.
- , y Nahuel Oddone. “La creciente importancia de la paradiplomacia en América Latina: Motivos para su abordaje académico y su vinculación con las fronteras”. *Aldea Mundo* 24, n.º 47 (2019). <https://tinyurl.com/mvw2dxxd>.
- Caixiong, Zheng. “Alcalde de Quito agradece a Guangzhou”. *People Daily*. 17 de julio de 2020. <https://tinyurl.com/4tx4m77e>.
- Campbell, Tim. *Beyond Smart Cities: How Cities Network, Learn and Innovate*. Londres: Taylor & Francis, 2013.
- Castro, Diana. “Radiografía de China en América Latina y el Ecuador: Diez Años de la Franja y la Ruta”. *Plan V*. 15 de junio de 2024. <https://tinyurl.com/mtvhj427>.
- Chen, Juan. “China-ASEAN Relations April 2019 to June 2019: Chronology of Events”. *China: An International Journal* 17, n.º 3 (2019): 200-9. <https://tinyurl.com/46ed2mjw>.
- Chiappini, Gabriel. “BYD inicia obras da sua fábrica na Bahia”. *Eixos*. 5 de marzo de 2024. <https://tinyurl.com/3dzadsv>.

- China Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, China Ministerio de Relaciones Exteriores y China Ministerio de Comercio. *Vision and Actions on Jointly Building Belt and Road*. Pekín: Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma / Ministerio de Relaciones Exteriores de China / Ministerio de Comercio de China, 2015. <https://tinyurl.com/5dz94abv>.
- CICDHA. *Evaluación de las obligaciones extraterritoriales de la República Popular de China desde la sociedad civil: Casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú*. Ginebra: CICDHA, 2018. <https://tinyurl.com/5862x9vt>.
- CONGOPE. *Informe de capacidad operativa de competencia de cooperación internacional de los Gobiernos autónomos provinciales*. Quito: CONGOPE, 2011. <https://tinyurl.com/bdevp42j>.
- Convention Alpine. *Alpine Towns: Key to Sustainable Development in the Alpine Region. 9th Report on the State of the Alps*. Berna: Convention Alpine, 2021.
- Cui, Shaozhong, y Shuguang Li. “Zhongyang zhengfu he difang zhengfu de jingji waijiao zhineng jiqi guanxi: Zhongguo de shijiao he jingyan [La función central y local de la economía local: Experiencias chinas]”. *Waijiao Pinglun* 3 (2012): 43-6.
- Daye, Chu. “Exclusive: BRI Partnership to Make China Argentina’s Top Trading Partner: Ambassador”. *Global Times*. 11 de septiembre de 2023. <https://tinyurl.com/4yx-hc4de>.
- Durán, Manuel. *Mediterranean Paradiplomacies: The Dynamics of Diplomatic Reterritorialization*. Leiden, NL: Brill, 2015.
- Ecuador. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 303, Suplemento. 19 de octubre de 2010.
- . *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449. 20 de octubre de 2008.
- Ecuador Consejo Nacional de Competencias. *Resolución n.º 009-CNC-2011*. Registro Oficial 385. 15 de febrero de 2011.
- El Comercio. “Lenín Moreno llegó a China e invitó a inversionistas a invertir en cuatro sectores”. *El Comercio*. 11 de diciembre de 2018. <https://tinyurl.com/5n8yw6f4>.
- Enríquez Bermeo, Francisco. “Paradiplomacia: Estrategia eficaz para el desarrollo territorial”. En *Paradiplomacia y desarrollo territorial*, coordinado por Francisco Enríquez Bermeo, 17-66. Quito: CONGOPE / Abya-Yala / Incidencia Pública Ecuador, 2019.
- Ferrero, Mariano. “La glocalización en acción: Regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur Latinoamericano”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 11 (2006). <https://tinyurl.com/yba2tsa3>.
- Garzón, Paulina. “Implicaciones de la relación entre China y América Latina: Una mirada al caso ecuatoriano”. *Ecología Política* 56 (2018): 80-8. <https://tinyurl.com/2mkhbb34>.
- Guoyou, Cheng. “La cooperación antiepidémica China-Ecuador 2.0”. *El Universo*. 7 de abril de 2021. <https://tinyurl.com/bdez3m2>.
- Herrera-Vinelli, Lorena, y Mateo Bonilla. “Ecuador-China Relations: The Growing Effect of Chinese Investment on Ecuadorian Domestic Politics, 2007-2016”. *Journal of Chinese Political Science* 24, n.º 4 (2018): 623-41. <https://tinyurl.com/nhvt9r2c>.

- Hsiung, James. "China's Omni-Directional Diplomacy: Realignment to Cope with Monopolar US Power". *Asian Survey* 35, n.º 6 (1995): 573-86. <https://doi.org/10.2307/2645710>.
- Jones, Alisa. "Politics and History Curriculum Reform in Post-Mao China". *International Journal of Educational Research* 37, n.º 6-7 (2002): 545-66. [https://doi.org/10.1016/S0883-0355\(03\)00050-8](https://doi.org/10.1016/S0883-0355(03)00050-8).
- Lecavalier, Emma, y David Gordon. "Beyond Networking? The Agency of City Network Secretariats in the Realm of City Diplomacy". En *City Diplomacy*, editado por Sohaela Amiri y Efe Sevin, 13-36. Cham, CH: Palgrave Macmillan, 2020. https://doi.org/10.1007/978-3-030-45615-3_2.
- Li, Min. "Zhong Wai difang zhengfu guoji shiwu guanli tizhi bijiao yanjiu [The Comparative Research on Institutional Dimensions of Local Governments' Internationalization]". *Guoji Xinzheng Guanli Xueyuan Xuebao* 6 (2007): 100-7.
- Liu, Tianyang, y Yao Song. "Chinese Paradiplomacy: A Theoretical Review". *SAGE Open* 10, n.º 1 (2020). <https://doi.org/10.1177/2158244019899048>.
- , y Yao Song. "Trajectories to Becoming International Relations Actors in China's BRI Initiative: A Comparative Study of the Guangdong and Yunnan Provinces". *The Pacific Review* 34, n.º 5 (2020): 778-809. <https://doi.org/10.1080/09512748.2020.1758757>.
- Longway Foundation. "Socialism 3.0: The Practice and Prospects of Socialism in China". *Wenhua Zongheng. Quarterly Journal of Chinese Thought* 1, n.º 2 (2023): 11-31. <https://tinyurl.com/4avbjchm>.
- Luna Pont, Mariana. "Las relaciones internacionales subnacionales desde la teoría de las relaciones internacionales". *Revista TIP. Trabajos de Investigación en Paradiplomacia* 1, n.º 1 (2011): 64-83. <https://bit.ly/4kE55dX>.
- Mierzejewski, Dominik. "Channelling Foreign Policy Through Local Activities in China: City of Guangzhou Case Study". En *Paradiplomacy in Asia: Case Studies of China, India and Russia*, editado por Malgorzata Pietrasiak, Grzegorz Bywalek, Tomasz Kamiński, Dominik Mierzejewski y Michał Słowikowski, 93-136. Łódź, PL: Łódź University Press, 2018.
- Navarro, Pablo, y Paulina Astroza. "La protodiplomacia de Cataluña en el marco del procés català 2012-2020". *Si Somos Americanos* 22, n.º 2 (2022): 153-86. <https://doi.org/10.4067/S0719-09482022000200153>.
- Oddone, Nahuel. "La paradiplomacia desde cinco perspectivas: Reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina". *Relaciones Internacionales* 89, n.º 2 (2017): 47-82. <https://doi.org/10.15359/ri.89-2.2>.
- Ohmae, Kenichi. "El nuevo modelo de China". *Project Syndicate*. 31 de julio de 2002. <https://tinyurl.com/mr365ukv>.
- ONU Hábitat. *Informe anual 2010*. Nairobi: ONU Hábitat, 2011.
- Paz, Antonio. "Ecuador: Fiscalía investiga corrupción en la hidroeléctrica Coca Codo Sinclair mientras la erosión del río Coca causa estragos". *Mongabay*. 27 de febrero de 2023. <https://tinyurl.com/437t8a57>.

- Peng, Zhang. *Zhongguo dui waiguan xizhan kaizhong de difang canyi yanjiu* [Research on Local Participation in China's Foreign Affairs]. Shanghai: Shanghai Shijichubanshe, 2015.
- Ponce, Esther. "Historia y actualidad de la acción exterior de los Gobiernos locales". *Revista TIP. Trabajos de Investigación en Paradiplomacia* 1, n.º 1 (2011): 10-43. <http://bit.ly/4kNuuSS>.
- Preciado, Jaime, y Ángel Florido. "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): Integración postneoliberal, neoliberal ortodoxa y contrahegemonía". En *Nuevos escenarios para la integración de América Latina*, editado por Consuelo Silva y Carlos Martins, 187-214. Santiago de Chile: Universidad ARCIS / CLACSO, 2013.
- Roa, Susana. "El tratado de libre comercio con China, explicado". GK. 1 de mayo de 2024. <https://tinyurl.com/5aze6s5f>.
- Rodríguez Pinzón, Érika. "Ecuador, una fábula latinoamericana". *Revista de Prensa*. 6 de abril de 2021. <https://tinyurl.com/mr245yxb>.
- Rollet, Charles. "Ecuador's All-Seeing Eye Is Made in China". *Foreign Policy*. 9 de agosto de 2018. <https://tinyurl.com/5f2yzkm4>.
- Schiavon, Jorge. *Comparative Paradiplomacy*. Nueva York: Routledge, 2019.
- Sigurdson, Jon. "Regional Innovation Systems (RIS) in China". *European Institute of Japanese Studies*. Documento de trabajo n.º 195, julio de 2004. <https://tinyurl.com/yc6r9ky7>.
- Su, Changhe. "Zhongguo difang zhengfu yu ciqu cheng hezuo [The Chinese Local Governments and Regional Cooperation]". *Shijie Jingji yu Zhengzhi* 5 (2010): 4-24.
- Tavares, Rodrigo. *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. Nueva York: Oxford University Press, 2016.
- Ted Hewitt, W. E. "Cities Working Together to Improve Urban Services in Developing Areas: The Toronto-São Paulo Example". *Studies in Comparative International Development* 34 (1999): 27-44. <https://doi.org/10.1007/BF02687603>.
- Timeline Antofagasta. "32 países se darán cita en Exponor 2024". *Timeline Antofagasta*. 1 de junio de 2024. <https://tinyurl.com/2hb3zcw2>.
- Ugalde, Alexander. "The International Relations of Basque Nationalism and the First Basque Autonomous Government (1890-1939)". *Regional & Federal Studies* 9, n.º 1 (1999): 170-84. <https://doi.org/10.1080/13597569908421077>.
- Velázquez, Rafael. *La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2007.
- Vincent, Peter, y Levi Parsons. "Scott Morrison Could Tear Up Victoria's Controversial Belt and Road Deal with China with WEEKS as PM Declares There's 'No Benefit' to Australia". *Daily Mail*. 14 de febrero de 2021. <https://tinyurl.com/5n6b2r9x>.
- Xinhua Español. "Empresas argentinas se acercan a Guangdong en marco de profundización de apertura china". *Xinhua Español*. 8 de agosto de 2024. <https://tinyurl.com/yrbSaamw>.
- Zárate, Michael. "Un acuerdo histórico entre China y Ecuador". *China Hoy*. 29 de mayo de 2023. <https://tinyurl.com/3cje8db7>.
- Zhou, Lei. *The Political Economy of China's Belt and Road Initiative*. Singapur: World Scientific Publishing, 2018.



Mercenarios en la República Democrática del Congo

Mercenaries in the Democratic Republic of the Congo

María Alejandra González Durán¹ 

<https://doi.org/10.32719/26312549.2022.22.3>

Recibido: 1 de septiembre de 2021 | Revisado: 27 de septiembre de 2021 | Aceptado: 31 de octubre de 2024

Resumen

El uso de mercenarios en la República Democrática del Congo ha sido un fenómeno recurrente a lo largo de su historia, vinculado a conflictos internos, intereses extranjeros y la explotación de recursos naturales. En ese sentido, este estudio analiza tres aristas que envuelven a esta problemática. En primer lugar se analizan las razones por las cuales las acciones internacionales para contrarrestar a los mercenarios no han surtido el efecto necesario, dividiéndolas en razones de forma y de fondo. En segundo lugar se aborda como problemática el enrolamiento de niños y jóvenes en grupos armados, analizando específicamente dos tipos de enrolamiento. Por último se estudia la transdisciplinariedad e impunidad en el territorio a partir de perspectivas medioambientales y geopolíticas. El documento concluye que son necesarias acciones internacionales más efectivas, incluyendo la regulación de empresas de seguridad privada, la lucha contra la corrupción y la protección de los derechos de los niños y jóvenes afectados por la guerra.

Palabras clave: mercenarios, República Democrática del Congo, guerra, tráfico ilegal de armas, conflicto armado

-
- 1 Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Máster en Derecho y Negocios Internacionales. maralejandra1999@gmail.com.
Para citar este artículo: González, Alejandra. "Mercenarios en la República Democrática del Congo". *Comentario Internacional* 22 (2022): 63-79.



Abstract

The use of mercenaries in the Democratic Republic of Congo (DRC) has been a recurrent phenomenon throughout its history, linked to internal conflicts, foreign interests and the exploitation of natural resources. In this sense, this study analyzes three aspects of this problem. First, it analyzes the reasons why international actions to counteract mercenaries have not had the necessary effect, dividing them into formal and substantive reasons. Secondly, the enrollment of children and young people in armed groups is addressed as a problem, specifically analyzing two types of enrollment. Finally, transdisciplinarity and impunity in the territory are studied through environmental and geopolitical perspectives. The paper concludes that more effective international actions are needed, including the regulation of private security companies, the fight against corruption and the protection of the rights of children and youth affected by war.

Keywords: mercenaries, Democratic Republic of Congo, war, illegal arms trafficking, armed conflict, armed conflict

Introducción: ¿por qué las acciones internacionales no surten efecto?

La República Democrática del Congo (RDC) es el segundo país más grande del África subsahariana, con una población de más de 77 millones de habitantes que crece a un ritmo de casi el 3 % anual. Más de la mitad de los 2,35 millones de kilómetros del país están cubiertos por bosques, por lo que es considerado uno de los dos “pulmones del mundo”.² Sin embargo, la tensión, los conflictos y la extrema pobreza (sobre todo en las áreas rurales) hacen que la RDC esté sumergida en cada vez más problemas, y los mercenarios son uno de ellos. Los mercenarios en la RDC actúan de varias maneras: asegurando el suministro minero, brindando seguridad gubernamental, asesinando sistemáticamente, montando redes de tráfico ilegal de armas, es decir, cometiendo las más grandes atrocidades —incluyendo tratos crueles, inhumanos y degradantes y crímenes de lesa humanidad— a cambio de algún beneficio.

El presente apartado tiene como objetivo argumentar por qué las acciones internacionales frente a los mercenarios en la RDC no surten efecto. Para ello, se desarrollarán tres razones de forma y tres razones de fondo. Dentro de las razones de forma, se incluye un análisis del trabajo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) frente a los mercenarios y las ventajas que supo-

2 Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), “República Democrática del Congo”, FIDA, accedido 17 de abril de 2025, <https://tinyurl.com/yjx88dpm>.

nen estos en el escenario internacional. En las razones de fondo, se establece concretamente cuáles son las tres principales que la autora del trabajo considera como problema raíz: el tráfico ilegal de armas —financiado por empresas privadas legalmente constituidas—, la corrupción y la presencia de recursos minerales como oro, diamantes, cobre y, sobre todo, coltán. Finalmente, se determinará qué otras acciones se podrían tomar en el marco internacional para llegar a una conclusión pertinente de acuerdo con todo lo analizado.

En cuanto a las razones de forma de por qué las acciones internacionales contra los mercenarios en la RDC no surten efecto, el punto de partida es que la ONU no ha logrado consensuar hasta la fecha una definición internacional del término *mercenario*. Para ello, es necesario considerar las resoluciones 245 y 246, de 1968, y en su defecto la Resolución RES/2439, aprobada por el Consejo de Seguridad en 2018; en ellas se abarcan temáticas generales para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el territorio africano, con especial atención en la RDC. Sin embargo, dichas resoluciones no incluyen el término *mercenario* en su desarrollo; mucho menos especifican la labor en contra de este tipo de milicias. Por el contrario, las tratan como amenazas focalizadas a la paz y la seguridad.

Bernal considera que, si bien el Estado continúa siendo el sujeto típico por excelencia del derecho internacional, existen otros sujetos atípicos que están adquiriendo mucho poder, como multinacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), la Santa Sede, la Orden de Malta, los beligerantes, los insurrectos y los movimientos de liberación nacional.³ Todos ingresan en el mismo concepto de “sujeto atípico” del derecho internacional. Sin embargo, resulta ambiguo tener a varios actores no estatales en un solo término. A consideración de la autora, la ONU —y específicamente el Consejo de Seguridad— debe encargarse de la definición pertinente de cada uno para establecer líneas de acción concretas frente a ellos, especialmente los mercenarios. Si no existe una definición, ¿de qué manera se puede llevar a cabo una acción internacional que realmente surta efecto?

Ante esto, resulta imprescindible agregar que sí se han realizado convenciones para tomar acciones concretas en el tema de los mercenarios, sobre todo en el África subsahariana. No obstante, los resultados no han sido

3 Daniel Bernal, *Tendencias académicas sobre derecho internacional público* (Tunja, CO: Universidad Santo Tomás, 2018).

los esperados por la comunidad internacional. La Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios⁴ trajo esperanza en el escenario internacional, pero, a fecha de hoy, necesita veintidós ratificaciones para convertirse en ley internacional. De los 193 Estados miembros, solamente dieciséis lo han ratificado, por lo que el relator especial de las Naciones Unidas sobre mercenarios, Enrique Bernal Ballesteros, ha instado al resto a hacerlo cuanto antes, de modo que se considere ilegales a quienes se contrata para luchar, sobre todo en las guerras civiles africanas.⁵

Dentro de la última razón de forma, resulta preciso analizar las ventajas que supone la presencia de mercenarios en el territorio de la RDC. En primer lugar, se debe tener presente que es mucho más fácil lavarse las manos o desentenderse si no hay *accountability*, pues, en términos de visibilidad, ni la sociedad ni los Estados tienen idea de lo que los mercenarios hacen y lo que no. Al ser actores no estatales y provenir de compañías privadas de seguridad o terceros, no existe obligación o presión alguna por dar explicaciones de sus acciones al Estado. Sin embargo, las respuestas a guerras públicamente conocidas debe darlas efectivamente el Estado, por ser el principal responsable de tomar acciones frente a ella y por ser el escenario ideal para que el uso de los mercenarios sea cada vez más solicitado.⁶

Como segundo punto, la contratación de mercenarios reduce las inversiones de tiempo y dinero necesarias para entrenar a los soldados, ya que se trata de personas profesionales y con experiencia en guerras. Su nivel de experticia es tan alto que, según Arms Control Association, muchos de ellos en la RDC son los que entrenan a grupos subversivos o fuerzas paramilitares, dotándolos de armas y reclutando o incluso forzando a niños y adolescentes a

4 ONU Asamblea General, *Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios*, 4 de diciembre de 1989, A/RES/44/34. La resolución incluye una definición con respecto a los mercenarios. En su art. 1, num. 1, lit. A, expresa que “[s]e entenderá por ‘mercenario’ toda persona que haya sido especialmente reclutada, localmente o en el extranjero, para combatir en un conflicto armado”. Sin embargo, al no estar ratificada la resolución, sigue sin ser una definición internacionalmente acordada con respecto a la temática; es decir, no surte efecto alguno ni es vinculante en cuanto al derecho internacional.

5 Inter Press Service, “Desarme: Convención de la ONU contra mercenarios junta polvo”, *IPS Noticias*, 19 de octubre de 1998, <https://tinyurl.com/3w87dsat>.

6 Quora, “What Are the Best Arguments for and Against Using Mercenaries in a War?”, *Quora*, 2018, <https://tinyurl.com/mwaz6wsp>.

matar, custodiar minas y causar alborotos.⁷ Esta ventaja supone que tanto el Estado como terceros que estén inconformes con el Gobierno y deseen contratar los servicios de mercenarios por intereses particulares y por medio de compañías privadas lo puedan hacer, y así tendrán un servicio tan o incluso más eficiente que el de las fuerzas militares nacionales.

Esto conduce directamente a la última ventaja que suponen los mercenarios: el Estado puede contratar sus servicios e incentivarlos a iniciar conflictos que por las normas de la diplomacia y el orden internacional no se pueden iniciar. Al no estar regulados por una agencia del Gobierno, pueden prestarse a cometer ilícitos internacionalmente condenados. De acuerdo con Sean McFate, exmercenario y actual miembro del Consejo del Atlántico Norte, es posible evidenciar cómo la RDC utiliza mercenarios y cuál es su importancia en dicho territorio. En una entrevista para Al Jazeera, McFate indica algunos ejemplos: el papel que jugaron cuando intentaron defender al Gobierno del fallecido presidente Mobutu Sese Seko, y la operación de la ONU en el Congo, en 1960, a raíz de la Resolución 143 del Consejo de Seguridad, que sentó precedentes importantes en cuanto a los mercenarios se refiere en el territorio africano.⁸

Una vez desarrolladas las situaciones de forma, es importante examinar cuáles son las razones de fondo en la RDC. Como punto de partida, resulta imperante reconocer que los mercenarios de empresas de seguridad privada conforman una industria multibillonaria de contratos militares privados. Estas empresas legalmente constituidas tienen licencia de porte y uso de armas; sin embargo, María Cervera considera que son el principal canal del tráfico ilegal de las mismas en el territorio de la RDC. De acuerdo con la autora, el tráfico ilegal de armas financiado por empresas privadas ha estado presente en otros escenarios, como las guerras de Vladimir Putin en Ucrania y Siria, el combate a Boko Haram en Nigeria, y la reserva india Standing Rock, en Estados Unidos, gracias a la firma Tiger Swan y la connivencia de Donald Trump.⁹

7 Arms Control Association, “Small Arms and Light Weapons: Controlling the Real Instruments of War”, *Arms Control Association*, 1998, <https://tinyurl.com/yp2rpaya>.

8 Sean McFate, “The Mercenaries For Hire Behind US Wars”, entrevistado por Al Jazeera en su canal de YouTube, 22 de octubre de 2017, <https://tinyurl.com/yv5jytuu>.

9 María Cervera, “El caso de la República Democrática del Congo: Efectos perversos de la globalización en un estado fallido”, *Anuario Español de Derecho Internacional* 30 (2014), <https://doi.org/10.15581/010.30.911>.

De acuerdo con una investigación realizada por Amnistía Internacional, existen tres precedentes importantes a considerar en el tráfico ilegal de armas por parte de empresas militares de seguridad privada en la RDC. En primera instancia, se evidencia la existencia de acuerdos de “armas por diamantes”, en los que están involucrados el Gobierno de la RDC y empresas de la República Checa, Israel y Ucrania. Como segundo punto, está la transferencia de más de 200 toneladas de armas a un grupo armado progubernamental en la provincia de Kivu del Norte por parte de una empresa local, utilizando aviones de una compañía sudafricana que abasteció a fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU en 2003. Por último, se registran datos sobre la existencia en 2004 de una red de tráfico de armas entre la RDC y Liberia, en la que participaron empresas internacionales de transporte de mercancía.¹⁰

Sin embargo, el tráfico ilegal de armas no es el único problema de fondo por el que las acciones internacionales no surten efecto: otro es la corrupción. De acuerdo con el índice de percepción de la corrupción que propone Transparencia Internacional, en 2018, la RDC tenía una puntuación de 20 sobre 100 y ocupaba el puesto 161 entre los 180 países estudiados. Además, se lo catalogaba como uno de los países con avances nulos en la lucha contra la corrupción a lo largo de los últimos años.¹¹

El ejemplo más reciente es el caso de Vital Kamerhe, ex mano derecha del presidente Félix Tshisekedi y sentenciado en junio de 2020 a veinte años de prisión por malversar más de USD 50 millones de un programa social. Kamerhe mantiene su inocencia y argumenta que la acusación es un sabotaje político para evitar que se postule a la presidencia del país en 2023.¹² Esta malversación de fondos del propio Gobierno central puede ser utilizada para otros rubros como contratación militar privada para custodia, armas o simplemente ilícitos, de modo que resulta imperante cuestionarse lo siguiente: ¿de qué manera las acciones internacionales surten efecto en un contexto como este?

10 Amnistía Internacional, “República Democrática del Congo: Las exportaciones ilegales de armas fomentan los homicidios, las violaciones en masa y la tortura”, *Amnistía Internacional*, 4 de julio de 2005, <https://tinyurl.com/34hwtym5>.

11 Transparencia Internacional España, “Índice de percepción de la corrupción”, *Transparencia Internacional España*, 2018, <https://tinyurl.com/5er86y5d>.

12 Alexandra Ruiz, “20 años de prisión por corrupción para el jefe del gabinete presidencial de R. D. del Congo”, *France 24*, 20 de junio de 2020, <https://tinyurl.com/3z9db64a>.

La última razón de fondo por la cual las acciones internacionales en la RDC no surten efecto es el contexto geopolítico. La riqueza geográfica del país ha sido en reiteradas ocasiones socavada, no solamente por autoridades locales, sino también por las de otros Estados con intereses particulares en la zona. Al ser un país abundante en recursos como oro, diamante, cobre, uranio y, sobre todo, coltán —imprescindible para la elaboración de teléfonos móviles, baterías eléctricas y misiles, entre otros—, su territorio es un constante centro de conflicto entre actores estatales y no estatales. De hecho, la Segunda Guerra del Congo también es conocida como “la Guerra del Coltán”. A pesar de ello, según Alonso et al., ninguna empresa multinacional interesada en este recurso ha contribuido al desarrollo y prosperidad del país.¹³

Ante este escenario, la búsqueda de seguridad armada es continua, y es en este punto que los mercenarios —ya sean particulares o pertenecientes a una compañía de seguridad privada— se presentan como la solución ideal. Esto, como expresa una carta enviada por el presidente de Gabón al Consejo de Seguridad de la ONU, fomenta asimismo el tráfico de armas, que “son utilizadas en materia de violación de derechos humanos, incluso en tiempos de paz, y dejan como consecuencia mayor crimen y grupos armados”.¹⁴

Es así como entonces, una vez examinadas las razones de forma y fondo, es necesario considerar qué acciones internacionales se podrían tomar frente a la presencia de mercenarios en la RDC. Más allá de que la ONU pueda consensuar una definición del término, ratificar la Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios y establecer mejores estrategias para las problemáticas anteriormente expuestas, la autora del presente ensayo considera que es imprescindible que las empresas de seguridad requeridas tanto por el Estado como por compañías multinacionales ingresen a un sistema de registro y concesión de licencias que las autorice a operar, y que permita sancionarlas en caso de que no respeten las normas internacionales. Agregado a esto, se podrían establecer mejores medidas de protección para evitar el reclutamiento de la población civil y contrarrestar el financiamiento que reciben de distintos actores debido a intereses particulares. Como última acción se debería contar con un

13 Jesús Alonso et al., “El conflicto en el Congo”, *Boletín de Información* 310 (2009), <https://tinyurl.com/much7j9m>.

14 ONU Consejo de Seguridad, *Debate on the Impact of Illicit Arms Trafficking on Peace and Security in the Central African Region*, 17 de marzo de 2010, 2, S/2010/143, <https://tinyurl.com/c7678u79>.

informe semestral o anual del registro y la distribución del equipo militar de las fuerzas de seguridad nacionales en la RDC, para mitigar de manera más eficiente la adquisición de material bélico de los grupos mercenarios y garantizar la protección de la población civil.

En suma, las acciones internacionales en la RDC frente a los mercenarios no surten efecto por las razones de forma y fondo anteriormente expuestas. En cuanto a las razones de fondo, resulta imprescindible prestar especial atención al tráfico de armas, la corrupción y la diversidad de recursos como problemáticas raíz que golpean cada vez más a la RDC. Sin embargo, también es necesario considerar que, a pesar de ser el segundo país más grande del África subsahariana, ser megadiverso en recursos y minerales, estar cubierto por bosques y poseer cientos de grupos étnicos, hay más problemas presentes en este contexto que es necesario que la comunidad internacional atienda para un mejor porvenir de la RDC.

El enrolamiento de los niños y jóvenes en el territorio

Una vez examinado el motivo por el que las acciones internacionales no surten efecto, resulta imprescindible abordar una problemática que ha contribuido al curso de la guerra en la RDC y que va mucho más allá de los aspectos revisados: el enrolamiento de niños y jóvenes en grupos armados. Para ello se partirá del hecho de que existen dos tipos de enrolamiento; el primero es el enrolamiento forzado, y el segundo es el de carácter voluntario, que obedece a tres razones puntuales. Niños y jóvenes se suman de manera deliberada a los grupos armados: 1. en busca de sustento; 2. para defender a familiares y/o comunidades; o 3. por un aspecto más ideológico, un deseo de venganza hacia otro grupo armado en específico. Posteriormente, se analizará a partir de un caso puntual el impacto del enrolamiento de niños y jóvenes a un grupo de mercenarios, para de esta manera llegar a una conclusión pertinente.

De acuerdo con UNICEF,¹⁵ la RDC es el país con mayor número de niños soldado en el mundo. La organización estima que más de 30 000 niños han sido incorporados a grupos armados, especialmente en manos de mer-

15 UNICEF, “Los niños y niñas atrapados por la guerra en la República Democrática del Congo”, UNICEF, accedido 17 de abril de 2025, <https://tinyurl.com/2kj7mchj>.

cenarios. Ante este panorama, es posible encontrar una situación de inestabilidad que hace de la zona uno de los lugares más peligrosos para la infancia: “Los niños y niñas son los que más sufren las consecuencias de la guerra. Cada año, el número de niños que mueren en el Congo supera al número de niños que mueren en todos los países sudamericanos juntos”.¹⁶

Es en dicho contexto que se obliga a niños y jóvenes a ser combatientes, pero no es el único trabajo para el que son reclutados. Algunos tienen distintas tareas, como mensajeros, cargadores, cocineros, batidores, espías o trabajadores en minas en condiciones precarias.¹⁷ Esto los afecta considerablemente y en varias dimensiones, una de las cuales es el aspecto psicosocial. De acuerdo con Blom y Pereda, son escasos los estudios sobre resiliencia y factores de protección en menores soldados, aunque explican que es imposible que olviden su pasado debido a variables como el sentimiento de control, la inteligencia emocional, la empatía y la regulación del afecto, la conexión con la comunidad y la disponibilidad de adultos cuidadores, la proyección hacia el futuro, y valores como la espiritualidad y la moralidad.¹⁸ Estos son factores para considerar al momento de establecer programas de intervención para proteger a estos niños y jóvenes frente a los horrores que han vivido.

El segundo tipo de enrolamiento, que corresponde al de carácter voluntario, comprende distintas dimensiones por las cuales un niño o joven podría decidir ser parte de un grupo armado. La primera de ellas sería por tener sustento, lo que incluye un hogar, alimentación o mejores condiciones de vida. De acuerdo con el informe de Amnistía Internacional acerca de los niños soldados en la RDC, muchos niños y jóvenes buscan un grupo armado que les proporcione seguridad, alimentación y un sentimiento de pertenencia a una comunidad, a pesar de que sea violenta.

A partir de esto último, el segundo elemento por el cual podrían enrolarse voluntariamente es la creencia de que así podrán proteger a su familia:

16 Ibid., párr. 3.

17 Es imprescindible destacar en este punto que el presente apartado no incluirá el desarrollo de las niñas en la RDC, debido a que abriría un abanico de distintas temáticas que podrían desviar el curso de la investigación. No obstante, la autora del presente ensayo considera preponderante estudiar dicha problemática de manera particular y tomar acciones urgentes frente a ella.

18 Flora Blom y Noemí Pereda, “Niños y niñas soldados: Consecuencias psicológicas e intervención”, *Anuario de Psicología* 40, n.º 3 (2009), <https://tinyurl.com/3vjdbexx>.

También creen, o los adultos los han adoctrinado para que crean, que podrán proteger a sus familias y comunidades de otras fuerzas existentes en la región. Otros niños se dejan influir por la propaganda de las campañas de reclutamiento del Ejército o por amigos ya alistados, y se enrolan guiados por una noción del deber patriótico o por su percepción del prestigio o el estatus que confiere ser soldado.¹⁹

A este punto es necesario agregar que, de acuerdo con Gómez Isa, en ocasiones es la propia familia la que presiona al niño para que se enliste, especialmente cuando el Ejército entrega un porcentaje de su paga directamente a los parientes.²⁰ Además, “en algunas ocasiones la motivación económica va más allá de la mera supervivencia, dado que el Ejército ha sido tradicionalmente una de las rutas para escalar socialmente en determinadas sociedades”.²¹ De esta forma, no resulta nada extraño que la mayor parte de los niños y jóvenes soldado provengan de familias desestructuradas y de entornos con graves dificultades económicas, es decir, de sectores marginales especialmente vulnerables. Desde otra perspectiva, “algunos niños se sienten obligados a ser soldados por su propia protección. Ante la violencia y el caos que los rodea, deciden que están más seguros si tienen un arma en la mano”.²² Es imprescindible considerar que, sea cual sea el escenario, si un niño entiende de alguna manera o recibe de su comunidad señales de que la violencia es legítima para alcanzar determinados objetivos, será muy difícil evitar su participación en el conflicto.

Como último elemento es posible evidenciar un componente ideológico, en el cual pueden estar incluidos deseos de venganza, el hecho de haber crecido en un ambiente de guerra, patrones que se repiten (si un familiar es parte de un grupo armado), entre otros.

La ideologización juega un papel fundamental en la participación de los niños en un conflicto armado, puede llegar a convertirse en un auténtico adoctrinamiento,

19 Amnistía Internacional, *Democratic Republic of Congo: Children at War*, 8 de septiembre de 2003, 8, AFR 62/034/2003, <https://tinyurl.com/mwrcneh7>.

20 Felipe Gómez Isa, *La participación de los niños en los conflictos armados: El Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño* (Bilbao, ES: Universidad de Deusto, 2000).

21 *Ibid.*, 6.

22 UNICEF y ONU Oficina del Representante Especial del Secretario General para los Niños y los Conflictos Armados, *Children and Conflict in a Changing World: Machel Study 10-Year Strategic Review* (Nueva York: UNICEF, 2009), 10.

sobre todo teniendo en cuenta la especial vulnerabilidad en la que se encuentran los niños a una determinada edad, lo que plantea dudas razonables en cuanto a la capacidad cognitiva que puede tener un joven para pensar racionalmente sobre las consecuencias de su decisión de participar en un conflicto armado.²³

Los niños y jóvenes pueden sentirse atraídos por el discurso militar, especialmente si se considera a la lucha como medio para conseguir determinados objetivos políticos, económicos o sociales. Muchas veces, como se dijo, es la misma comunidad o incluso la propia familia la que alienta directa o indirectamente la participación de los niños en el conflicto; hay orgullo de las acciones que realizan los grupos armados. Gómez Isa determina que ello, de manera clara, refuerza el sentimiento de pertenencia a la comunidad y la identidad y autoestima de los niños, ante lo cual es muy difícil proponer medios no violentos de resolución de los conflictos.²⁴ De acuerdo con el informe de Amnistía Internacional, cada vez más niños y jóvenes se alistán con la intención de vengar a familiares o amigos, cuyo asesinato o violación a menudo han presenciado con sus propios ojos.²⁵

Creer en un ambiente de guerra también influye en el enrolamiento voluntario: “[J]óvenes que han estado durante años socializados en un ambiente de violencia pueden ver como la alternativa más sencilla a su falta de expectativas sociales y económicas el seguir utilizando las armas y la violencia”.²⁶ De acuerdo con Camacho, en tales contextos, niños y jóvenes desarrollan sus identidades atadas a los papeles de combatientes y mercenarios, lo que refuerza el círculo de violencia en la sociedad.²⁷

Los patrones de violencia que se repiten en las familias también constituyen un elemento de importante análisis y el motivo por el cual los niños y jóvenes deciden afiliarse de manera voluntaria a los grupos armados. El informe de Amnistía Internacional establece que, en semejante ambiente, muchos niños que se enlistan en los grupos armados creen que es lo que se espera de ellos, pues su padre lo hizo en su momento.²⁸ Se reproduce un patrón de com-

23 Ilene Cohn y Guy Goodwin-Gill, *Child Soldiers: The Role of Children in Armed Conflict* (Oxford, UK: Oxford University Press, 1994), 168, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198259350.001.0001>.

24 Gómez Isa, *La participación de los niños en los conflictos armados*.

25 Amnistía Internacional, *Democratic Republic of Congo*.

26 Gómez Isa, *La participación de los niños en los conflictos armados*, 28.

27 Agnes Camacho, *Prevención y reintegración de los niños involucrados en el conflicto armado: La experiencia filipina* (Medellín, CO: Instituto Popular de Capacitación, 2003), <https://tinyurl.com/bdfth4zy>.

28 Amnistía Internacional, *Democratic Republic of Congo*.

portamiento competitivo, agresivo y masculinizado, y la simple obtención de un arma simboliza un poder adquirido dentro y fuera del grupo armado.²⁹ Por ello existen testimonios como el de Abraham: “Me uní a los rebeldes porque no podía seguir tolerando la injusticia. Cuando mi aldea fue atacada, mi familia lo perdió todo: nuestras pertenencias, nuestro orgullo. Violaron a mi hermana ante mis propios ojos”.³⁰

En tal sentido, es posible observar que la problemática obedece a dos tipos de enrolamiento, pero, más allá de esto, es necesario prestar especial atención a los testimonios de ex niños y jóvenes soldado, ya que reflejan de manera tangible el estallido de violencia en la RDC. La ONG Save the Children publica el testimonio de Christopher,³¹ quien cuenta que la primera vez que lo secuestraron fue en 2006. Él se encontraba trabajando en el campo solo, cultivando la cosecha diaria, cuando miró hacia arriba y pudo notar que algunos soldados se acercaban. “Me llevaron por la fuerza con ellos, me dieron armas y me entrenaron para usarlas, cómo disparar y cómo utilizar los cartuchos. El entrenamiento terminó en solo dos días. A partir de entonces era un soldado. Fui soldado durante un año”.³² Christopher menciona que fue al frente una sola vez, y luego escoltaba a comandantes o transportaba armas. Pudo llegar hasta Save the Children, pero lo secuestraron por segunda vez. Después de un tiempo, logró escapar con la ayuda de un compañero y la ONG le volvió a brindar atención y una familia de acogida.

La situación en la RDC es cada vez más violenta. De acuerdo con Save the Children, en los últimos años, la guerra, el hambre y las enfermedades han llegado a acabar con la vida de casi cuatro millones de personas en el país. La situación llega a tal dimensión que uno de cada cinco niños muere antes de cumplir los cinco años, y en el este del país más de un millón de refugiados internos todavía requieren de ayuda para cubrir sus necesidades básicas. Los conflictos armados han destruido la economía y la infraestructura, además del tejido social de familias y comunidades enteras. Desde que comenzó el trabajo en la RDC en 1994, Save the Children ayuda a niños y jóvenes ex-

29 Nieves Gascón, “Niñas y niños soldados, vulnerabilidades ocultas”, *Amnistía Internacional*, 12 de febrero de 2019, <https://tinyurl.com/bde4hxse>.

30 Cornelia Walther, “Despite Challenges, UNICEF Continues to Push for Release of Child Soldiers”, *UNICEF*, 29 de abril de 2009, párr. 2, <https://tinyurl.com/yu94ypmt>.

31 Por seguridad, el nombre real ha sido protegido y no es revelado en ninguna instancia de la investigación.

32 Save the Children, “Testimonios de ex niños soldados de la República Democrática del Congo”, *Save the Children*, 6 de febrero de 2009, párr. 13, <https://tinyurl.com/53jvd2b6>.

combatientes: a la fecha han liberado a 2865 niños involucrados con grupos armados, reunificado a 4514 de ellos con sus familias, ayudado a 26 661 a ir a la escuela primaria, vacunado a 46 709, y proporcionado suplementos alimenticios para 15 000 niños desnutridos.³³

En suma, se desarrolló la problemática del enrolamiento —tanto forzado como voluntario— de niños y jóvenes a grupos armados en el territorio de la RDC. Posterior a ello, se revisó a través de casos puntuales su impacto en esos niños y jóvenes. Tomando en cuenta lo revisado en el presente apartado, se considera imprescindible tomar acciones internacionales concretas sobre la problemática. El protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados³⁴ no resulta suficiente para evitar el enrolamiento de niños y jóvenes en grupos armados en la RDC, sobre todo porque existen varias dimensiones que han sido discutidas en el presente ensayo y que el protocolo no refleja, y porque no se realiza una distinción pertinente entre el enrolamiento voluntario —con sus distintos aspectos— y el enrolamiento forzado. Aquellos con el poder de tomar acciones internacionales al respecto deben llevar a cabo medidas urgentes, considerando el contexto actual, que no ha hecho más que agravar la situación de la RDC.

Transdisciplinariedad e impunidad en el territorio

El último apartado de este trabajo abordará desde una perspectiva transdisciplinaria —en este caso, desde los campos medioambiental y geopolítico— la situación de la RDC, los elementos clave que permitirán comprender de mejor manera el análisis que se requiere desde la transcomplejidad. Posteriormente, se procederá a discutir el nivel de impunidad y la sistematización de la criminalidad en el país, para poder culminar cuestionando el poderío de los actores no estatales dentro del territorio.

El campo medioambiental comprende varias aristas, entre ellas la extrema situación de insalubridad en la que viven las personas, la contaminación de los ríos y el aire y, para analizar este punto específico, el alarmante daño que

33 Ibid.

34 ONU Asamblea General, *Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados*, 25 de mayo de 2000, A/RES/54/263.

causa en las personas de la RDC que se dedican a la minería de cobalto, coltán y cobre o que viven en zonas aledañas. De acuerdo con una investigación realizada en 2015 por Mark Dummett, responsable de Amnistía Internacional sobre Empresas, Seguridad y Derechos Humanos, en las minas hay hombres, mujeres, niños y niñas trabajando sin equipos de protección, sin poder escapar del polvo, y exponiéndose durante más de diez horas al día a metales pesados, con graves consecuencias sobre la salud, como tos, dolor en los pulmones e infecciones severas en el tracto urinario.³⁵

Más allá del tema medioambiental, hay un aspecto geopolítico crítico que es necesario discutir en la RDC: es uno de los países más grandes del continente africano, con más recursos. Tal como se discutió en apartados anteriores, posee una gran riqueza en diamantes, hidrocarburos y minerales (oro, cobalto, coltán, estaño y cobre). Además, el río Congo, que tiene con un alto valor geoestratégico, discurre fundamentalmente en este país, por lo cual actores estatales y no estatales se han disputado por décadas su control político.

Ante esto, resulta necesario remitirse a los arts. 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas, en los que se establece que para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional se tomarán medidas colectivas eficaces y pertinentes, con la finalidad de prevenir y eliminar amenazas a la paz, logrando por medios pacíficos, y de conformidad a todo principio de justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales. El art. 39 de esta normativa también establece que, ante amenaza de paz o algún acto de agresión, se harán las recomendaciones pertinentes para restablecer la paz y seguridad internacional.³⁶

En concordancia con tales artículos, el Convenio V de la Haya también establece un marco normativo claro, específicamente en caso de guerra terrestre, pero en esencia determina que los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar la paz.³⁷ La Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios también establece lineamientos específicos y directrices que los paí-

35 Amnistía Internacional, “República Democrática del Congo: Una alarmante investigación demuestra daños duraderos por los abusos en minas de cobalto”, *Amnistía Internacional*, 6 de mayo de 2020, <https://tinyurl.com/2j6fknx2>.

36 ONU, *Carta de las Naciones Unidas*, 26 de junio de 1945, <https://tinyurl.com/bryvemcj>.

37 Conferencia Internacional de la Paz, *Convenio relativo a las leyes y usos de la guerra terrestre*, 18 de octubre de 1907, <https://tinyurl.com/aa832rss>.

ses necesitan suscribir si la finalidad es incluir nuevas formas o entes que han surgido frente a esta problemática.

Una vez remitido al marco internacional, cabe preguntarse: ¿por qué los actores no estatales han dominado ciertos territorios de la RDC con facilidad? Quizás la respuesta radica en el hecho de que, en la actualidad y de acuerdo con Amnistía Internacional, existen más de cien grupos armados activos en el país. Una gran mayoría son milicias y otros mercenarios que protegen a sus comunidades y se rigen por identidades étnicas o por intereses en los ámbitos político, económico y social.³⁸

Así, la respuesta a la pregunta podría encaminarse a que actores no estatales han dominado con facilidad ciertos territorios debido a la corrupción en el ámbito político, pues estos grupos cambian con facilidad de bando y forman nuevas alianzas o rebeliones, de acuerdo con los intereses particulares que puedan tener. El índice de corrupción de 2021 ubicó a la RDC en el puesto 169 de 180 países,³⁹ situación que permite demostrar que existe una corrupción sistemática y una falta de políticas públicas que no permiten a la ciudadanía confiar en las autoridades gubernamentales.

En el ámbito económico, es necesario considerar que el 70 % de las exportaciones de la RDC dependen exclusivamente de los recursos naturales, por lo que su obtención es imprescindible para el desarrollo del país.⁴⁰ En cuanto al ámbito social, se mencionó anteriormente que la RDC se rige por grupos étnicos, lo que responde históricamente al legado colonial que agrupó a una diversidad de ellos sin tomar en consideración rivalidades del pasado.

En suma, grupos y actores no estatales (como milicias y mercenarios) han tenido durante años total impunidad, lo que se refleja en la falta de sanciones por parte de las entidades gubernamentales locales. Esto constituye una grave sistematización de la violencia y la legitimación de una gobernanza que no establece directrices necesarias ante la criminalidad y la violencia en el país. Es imprescindible tomar en cuenta que la situación coyuntural de la RDC conlleva una transcomplejidad que aborda varios campos y necesita ser evaluada

38 Amnistía Internacional, “¿Por qué es República Democrática del Congo un país aislado por el conflicto?”, *Amnistía Internacional*, 29 de octubre de 2024, <https://tinyurl.com/4x6rf26f>.

39 Expansión, “No hay cambios en la percepción de corrupción en República Democrática del Congo”, *Expansión*, accedido 20 de abril de 2025, <https://tinyurl.com/nakuv32u>.

40 España Ministerio de Relaciones Exteriores, “República Democrática del Congo”, *Ministerio de Relaciones Exteriores de España*, julio de 2024, <https://tinyurl.com/2bh3ka66>.

bajo varios puntos de vista. A su vez, la comunidad internacional debe agotar todas las instancias posibles y tomar acciones concretas de manera urgente ante el nivel de violencia e impunidad en el país africano.

Bibliografía

- Alonso, Jesús, Santiago Calderón, José Cortés, Emilio Cotillas, Diego Díaz de Villegas y Domínicos Eloy. “El conflicto en el Congo”. *Boletín de Información* 310 (2009): 19-42. <https://tinyurl.com/mucb7j9m>
- Amnistía Internacional. *Democratic Republic of Congo: Children at War*. 8 de septiembre de 2003. AFR 62/034/2003. <https://tinyurl.com/mwrcneh7>.
- . “¿Por qué es República Democrática del Congo un país asolado por el conflicto?”. *Amnistía Internacional*. 29 de octubre de 2024. <https://tinyurl.com/4x6rf26f>.
- . “República Democrática del Congo: Las exportaciones ilegales de armas fomentan los homicidios, las violaciones en masa y la tortura”. *Amnistía Internacional*. 4 de julio de 2005. <https://tinyurl.com/34hwtym5>.
- . “República Democrática del Congo: Una alarmante investigación demuestra daños duraderos por los abusos en minas de cobalto”. *Amnistía Internacional*. 6 de mayo de 2020. <https://tinyurl.com/2j6fkx2>.
- Arms Control Association. “Small Arms and Light Weapons: Controlling the Real Instruments of War”. *Arms Control Association*. 1998. <https://tinyurl.com/yp2rpaya>.
- Bernal, Daniel. *Tendencias académicas sobre derecho internacional público*. Tunja, CO: Universidad Santo Tomás, 2018.
- Blom, Flora, y Noemí Pereda. “Niños y niñas soldado: Consecuencias psicológicas e intervención”. *Anuario de Psicología* 40, n.º 3 (2009): 329-44. <https://tinyurl.com/3vj-dbeux>.
- Camacho, Agnes. *Prevención y reintegración de los niños involucrados en el conflicto armado: La experiencia filipina*. Medellín, CO: Instituto Popular de Capacitación, 2003. <https://tinyurl.com/bdfth4zy>.
- Cervera, María. “El caso de la República Democrática del Congo: Efectos perversos de la globalización en un estado fallido”. *Anuario Español de Derecho Internacional* 30 (2014): 87-138. <https://doi.org/10.15581/010.30.911>.
- Cohn, Ilene, y Guy Goodwin-Gill. *Child Soldiers: The Role of Children in Armed Conflict*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1994. <https://doi.org/10.1093/os0/9780198259350.001.0001>.
- Conferencia Internacional de la Paz. *Convenio relativo a las leyes y usos de la guerra terrestre*. 18 de octubre de 1907. <https://tinyurl.com/aa832rss>.
- España Ministerio de Relaciones Exteriores. “República Democrática del Congo”. *Ministerio de Relaciones Exteriores de España*. Julio de 2024. <https://tinyurl.com/2bh3ka66>.

- Expansión. “No hay cambios en la percepción de corrupción en República Democrática del Congo”. *Expansión*. Accedido 20 de abril de 2025. <https://tinyurl.com/nakuv32u>.
- FIDA. “República Democrática del Congo”. FIDA. Accedido 17 de abril de 2025. <https://tinyurl.com/yjx88dpm>.
- Gascón, Nieves. “Niñas y niños soldados, vulnerabilidades ocultas”. *Amnistía Internacional*. 12 de febrero de 2019. <https://tinyurl.com/bde4hxse>.
- Gómez Isa, Felipe. *La participación de los niños en los conflictos armados: El Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño*. Bilbao, ES: Universidad de Deusto, 2000.
- Inter Press Service. “Desarme: Convención de la ONU contra mercenarios junta polvo”. *IPS Noticias*. 19 de octubre de 1998. <https://tinyurl.com/3w87dsat>.
- McFate, Sean. “The Mercenaries For Hire Behind US Wars”. Entrevistado por Al Jazeera en su canal de YouTube. 22 de octubre de 2017. <https://tinyurl.com/yv5jyttu>.
- ONU. *Carta de las Naciones Unidas*. 26 de junio de 1945. <https://tinyurl.com/bryvemcj>.
- ONU Asamblea General. *Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios*. 4 de diciembre de 1989. A/RES/44/34.
- . *Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados*. 25 de mayo de 2000. A/RES/54/263.
- ONU Consejo de Seguridad. *Debate on the Impact of Illicit Arms Trafficking on Peace and Security in the Central African Region*. 17 de marzo de 2010. S/2010/143. <https://tinyurl.com/c7678u79>.
- Quora. “What Are the Best Arguments for and Against Using Mercenaries in a War?”. Quora. 2018. <https://tinyurl.com/mwaz6wsp>.
- Ruiz, Alexandra. “20 años de prisión por corrupción para el jefe del gabinete presidencial de R. D. del Congo”. *France 24*. 20 de junio de 2020. <https://tinyurl.com/3z9db64a>.
- Save the Children. “Testimonios de ex niños soldados de la República Democrática del Congo”. *Save the Children*. 6 de febrero de 2009. <https://tinyurl.com/53jvd2b6>.
- Transparencia Internacional España. “Índice de percepción de la corrupción”. *Transparencia Internacional España*. 2018. <https://tinyurl.com/5er86y5d>.
- UNICEF. “Los niños y niñas atrapados por la guerra en la República Democrática del Congo”. UNICEF. Accedido 17 de abril de 2025. <https://tinyurl.com/2kj7mchj>.
- , y ONU Oficina del Representante Especial del Secretario General para los Niños y los Conflictos Armados. *Children and Conflict in a Changing World: Machel Study 10-Year Strategic Review*. Nueva York: UNICEF, 2009.
- Walther, Cornelia. “Despite Challenges, UNICEF Continues to Push for Release of Child Soldiers”. UNICEF. 29 de abril de 2009. <https://tinyurl.com/yu94ypmt>.

Tema central

Multilateralismo en transición: Un nuevo orden internacional

Multilateralism in Transition:
A New International Order



La Comunidad Andina y la política exterior de Ecuador entre 2007 y 2017: Una aproximación constructivista que evidencia la frágil identidad colectiva de la CAN

The Andean Community and Ecuador's Foreign Policy between 2007-2017: A Constructivist Approach that Evidences the Fragile Collective Identity of the CAN

Sofía Osorno Holguín¹ 

<https://doi.org/10.32719/26312549.2022.22.4>

Recibido: 1 de septiembre de 2021 | Revisado: 27 de agosto de 2024 | Aceptado: 10 de diciembre de 2024

Resumen

Este artículo analiza la política exterior de Ecuador durante la administración de Rafael Correa como un factor determinante en el cambio de la identidad del país en el sistema internacional. Este trabajo sostiene que esta nueva identidad de Ecuador generó fricciones con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y varios de sus miembros —por ejemplo, Colombia y Perú—, lo que afectó aún más la débil identidad colectiva existente. El enfoque en el cual se enmarca el análisis es el constructivismo, específicamente la teoría del rol nacional. En tal virtud, para determinar qué rol particular jugó Ecuador en el sistema internacional y cómo este se articuló en la CAN durante el período de gobierno de Rafael Correa, se toman en cuenta dos instrumentos fundamentales que delinearon la política exterior: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Como resultado, se concluye que sí existió un cambio de ideas, intereses y de identidad de Ecuador. La nueva idea

-
- 1 Tercera secretaria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Artículo ganador del primer lugar en el Primer Concurso de Ensayos Académicos Diego Cordovez. sofi_os5@hotmail.com. Para citar este artículo: Osorno, Sofía. "La Comunidad Andina y la política exterior de Ecuador entre 2007 y 2017: Una aproximación constructivista que evidencia la frágil identidad colectiva de la CAN". *Comentario Internacional* 22 (2024): 83-102.



de soberanía nacional, junto con el interés de reconfigurar el orden internacional y distanciarse de actores “hegemónicos” como Estados Unidos y la Unión Europea, son elementos clave para justificar la ruptura entre Ecuador y la CAN.

Palabras clave: identidad, integración, interacción, ideas, intereses, constructivismo, rol nacional, soberanía

Abstract

This article analyzes Ecuador's foreign policy during Rafael Correa's administration as a determining factor in changing Ecuador's identity within the international system. It argues that this new identity created frictions with the Andean Community (CAN) and several of its members, such as Colombia and Peru, further weakening the already fragile collective identity. The analysis is framed within constructivism, specifically drawing from national role theory. To determine the specific role Ecuador played in the international system and how it interacted with the CAN during Rafael Correa's government, two fundamental instruments that shaped foreign policy are considered: the 2007–2010 National Development Plan and the 2009–2013 National Plan for Good Living. As a result, the study concludes that there was indeed a shift in Ecuador's ideas, interests, and identity. The new concept of national sovereignty, combined with the interest in reconfiguring the international order and distancing from “hegemonic” actors such as the United States and the European Union, are key elements that justify Ecuador's break with the CAN. These elements were reflected in Ecuador's new role within the international community.

Keywords: identity, integration, interaction, ideas, interests, constructivism, national role, sovereignty

A mediados de la década 2000-2010, el proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) sufrió varios reveses. Un factor que desencadenó la crisis fue la llegada a la presidencia de administraciones identificadas con el “socialismo del siglo XXI”, como Hugo Chávez en Venezuela en 1999, Evo Morales en Bolivia en 2006 y Rafael Correa en Ecuador en 2007. Las visiones político-económicas disímiles entre los miembros de la CAN dificultaron el progreso en diversas agendas, como la integración comercial con Estados Unidos o la agenda birregional con la Unión Europea.

Esto se debió no solo a diferencias entre países que seguían un modelo basado en economías de mercado y acuerdos de libre comercio, y aquellos que rechazaban firmemente estos acuerdos —lo que obstaculizó iniciativas en el marco de la agenda de integración, como las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea—; también influyeron las transformaciones en las políticas de integración regional impulsadas por varios miembros de la CAN, como Ecuador, Bolivia y, antes de su salida, Venezuela. Estas nuevas políticas redefinieron los propósitos de la integración y buscaron reajus-

tar el orden internacional, aspectos que serán analizados con mayor detalle a lo largo de este trabajo.

Los contrastes quedaron evidenciados en varias intervenciones del entonces mandatario ecuatoriano, Rafael Correa. Durante la reunión del Consejo Presidencial Andino en 2008, Correa resaltó las visiones contrapuestas dentro de la CAN al señalar que “dos países ya han completado, en legítimo ejercicio de su soberanía, sendos acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, mientras que otros dos países son opuestos a esta visión librecambista del comercio mundial”.² Para varios académicos, “el clivaje ideológico que se produjo en la CAN terminó por fracturar el acuerdo”.³

La razón por la cual se toma como punto de partida el debilitamiento de la CAN por el ascenso de Gobiernos identificados con el “socialismo del siglo XXI” es que estas administraciones establecieron políticas exteriores que llevaron a una ruptura con las ideas, los intereses, los valores y las identidades que postulaban sus políticas exteriores tradicionales, por ejemplo en lo relativo a la integración regional. Una de las muestras más claras fue el hecho de privilegiar la integración desde proyectos especialmente políticos como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o proyectos como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), que nació en contraposición a los tratados de libre comercio e iniciativas como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).⁴

Este fraccionamiento en dos grupos con visiones divergentes sobre la integración regional se hizo evidente, al punto de que uno de sus miembros, Venezuela, decidió abandonar el esquema en 2006 y provocó una ruptura en la CAN. Se ve, así, que esta situación no respondió exclusivamente a la postura de Ecuador, sino que se originó en las diferencias profundas entre las políticas, los modelos de desarrollo y las concepciones del rol que debía desempeñar la integración regional. Estas diferencias nacieron “de los marcos constitucionales aprobados en Bolivia y Ecuador, de los PND [planes nacionales de desarrollo], políticas macroeconómicas y comercio exterior, así como de las de

2 Rafael Correa, intervención en el Consejo Presidencial Andino, Guayaquil, 14 de octubre de 2008.

3 Cintia Quiliconi, “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿Liderazgo competitivo o negación mutua?”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 102-103 (2013): 157, <https://tinyurl.com/yxkwvew2>.

4 Karen Alter y Laurence Helfer, *Transplanting International Courts: The Law and Politics of the Andean Tribunal of Justice* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2016).

relaciones exteriores”.⁵ En el caso de estos dos países, se ratifica “la vocación integracionista y latinoamericanista, y limita los contenidos de esa integración”.⁶

Ahora bien, aunque fue un fenómeno experimentado por varios países de la región, este trabajo hará un análisis exhaustivo de la política exterior ecuatoriana —y no la de Bolivia y Venezuela— durante el gobierno de Rafael Correa, como elemento central para determinar el cambio de la identidad de Ecuador en el sistema internacional. Este ensayo plantea como hipótesis que esta nueva identidad de Ecuador generó fricción con la CAN y varios de sus miembros —como Colombia y Perú—, de modo que resquebrajó aún más la débil identidad colectiva que existía. El enfoque en el cual se enmarca este trabajo es el constructivismo; específicamente se desprende de la teoría del rol nacional, la cual permite “observar la formación de la identidad de los Estados a partir del rol que le asignan sus líderes”.⁷

Por ende, para determinar qué rol particular jugó Ecuador en el sistema internacional y cómo este se articuló con su participación en la CAN durante el período de Rafael Correa, se toman en cuenta los documentos oficiales que establecieron los lineamientos de la política exterior. El objetivo es analizar el papel de las ideas, los intereses y la identidad de Ecuador durante ese lapso, ya que “las ideas son cruciales en la determinación de las políticas públicas”.⁸

Metodología

Es importante considerar que, debido a la extensión de este trabajo, no es posible realizar un análisis exhaustivo de todos los documentos oficiales que establecen los lineamientos de la política exterior de Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa (2007-2017). Por lo tanto, se examinarán los textos que establecen principios, objetivos y estrategias, así como declaraciones del presidente y otros funcionarios clave. Este análisis documental permitirá identificar las prioridades fundamentales del Gobierno y las directrices que guiaron sus acciones en el ámbito internacional.

5 Manuel Chiriboga, *¿Es la CAN un esquema vigente de integración?* (Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-Friedrich-Ebert-Stiftung [ILDIS-FES], 2009), 9, <https://tinyurl.com/mrx45nxx>.

6 Ibid.

7 Eduardo Velosa, “Las ideas en la construcción de las relaciones internacionales”, *Papel Político* 17, n.º 2 (2012): párr. 51, <https://tinyurl.com/2b26f44f>.

8 José Briceño, *Las teorías de la integración regional: Más allá del eurocentrismo* (Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2018), 136.

Por ende, el artículo se centrará en dos documentos fundamentales relacionados con la política exterior: el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2010 y el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013. Ambos fueron fundamentales para definir la orientación de la política exterior de Ecuador durante la administración de Rafael Correa. El PND y el PNBV establecen los principios y las metas estratégicas del Gobierno y son una versión amplia y consolidada de la política nacional.

A partir de estos documentos, se llevará a cabo un análisis de contenido para identificar conceptos clave. Esto facilitará la comprensión de cómo se estructuraron las prioridades gubernamentales y cómo se las justificó en los documentos oficiales.

Además, los documentos serán contextualizados dentro del marco político y social del momento. Esto permitirá relacionar los lineamientos de política exterior con los eventos nacionales e internacionales que influyeron en su formulación. Esta contextualización ayudará a entender las circunstancias que moldearon las decisiones del Gobierno.

Marco teórico

El enfoque constructivista se caracteriza por el interés en el estudio del rol que juegan las ideas y las creencias, que son factores intangibles de la identidad.⁹ Este enfoque ha demostrado que las identidades se constituyen de forma interactiva, pero en primera instancia se definen internamente al determinar las pautas iniciales, por ejemplo, en las relaciones exteriores.¹⁰ Sin embargo, la interacción a nivel sistémico puede modificar la identidad y el interés de los Estados, y hacer posible el surgimiento de identidades colectivas.¹¹ De esta manera, se construyen significados específicos que se dan dentro de determinadas estructuras sociales,¹² como los organismos de integración regional.

9 Miguel Ángel Barrios, "Del unionismo hispanoamericano al integracionismo político latinoamericano", en *Integración latinoamericana y caribeña: Política y economía*, eds. José Briceño, Andrés Rivarola y Ángel Casas (Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2012), 59.

10 John Gerard Ruggie, "What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge", *International Organization* 52, n.º 4 (1998), <https://tinyurl.com/bddxtxr7>.

11 Alexander Wendt, "Collective Identity Formation and the International State", *American Political Science Review* 88, n.º 2 (1994), <https://doi.org/10.2307/2944711>.

12 Velosa, "Las ideas en la construcción".

Así, el proceso de integración “no se trata solo de agentes con preferencias fijas que interactúan mediante un intercambio estratégico”,¹³ sino que se puede entender que estas preferencias se transforman con el cambio de la naturaleza de la interacción, influenciadas por nuevos intereses plasmados en los objetivos de la política exterior, los cuales “deben ser interpretados a través del prisma de las ideas”¹⁴ que se dan en una estructura social determinada.

A continuación, se definen brevemente tres conceptos vitales para este ensayo: ideas, intereses e identidad. Las ideas se entienden como “creencias sostenidas por individuos”.¹⁵ Estas creencias son elementos que moldean a los Estados y marcan pautas en las dinámicas de interacción con otros actores en la arena internacional. Los intereses son definidos por los Estados como el resultado que socialmente se construye de una situación, dependiendo del contexto en que se encuentran. Consecuentemente, “las identidades son las bases de los intereses”.¹⁶ La identidad de un Estado es entendida como la reproducción de ideas e imaginarios colectivos que el mismo Estado construye a través de la interacción. Esto afecta la forma en que los pares perciben e interactúan con el país, así como la percepción que el actor tiene de sí mismo y su rol en el sistema internacional, que no es único ni estático.¹⁷

Este trabajo utiliza como marco teórico al constructivismo, en contraste con el realismo, el liberalismo o sus corrientes contemporáneas, el neorealismo o el neoliberalismo, ya que estas últimas se centran en el análisis del funcionamiento del sistema internacional considerando su naturaleza anárquica, la distribución de capacidades, etc. A diferencia de estas teorías, el constructivismo ofrece un enfoque adecuado para comprender el rol de las ideas y las identidades, analizando lo internacional desde las unidades, es decir, los Estados.

13 Briceño, *Las teorías de la integración regional*, 136.

14 David Houghton, “Reinvigorating the Study of Foreign Policy Making: Toward a Constructivist Approach”, *Foreign Policy Analysis* 3 (2007): 29, <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2007.00040.x>.

15 Judith Goldstein y Robert Keohane, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Ithaca, US: Cornell University Press, 1993), 3, <https://tinyurl.com/yvaaukz5>.

16 Alexander Wendt, “La anarquía es lo que los Estados hacen de ella: La construcción social de la política de poder”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 1 (2005): 8, <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2005.1.003>.

17 Velosa, “Las ideas en la construcción”.

La política exterior durante la administración de Rafael Correa y la integración regional

Considerando los elementos anteriormente expuestos, es preciso explicar que el debilitamiento de la CAN tiene su punto de inflexión en 2004, cuando inician las negociaciones de Colombia, Ecuador y Perú para un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos. Posteriormente, los bloques se reestructuraron: con la llegada al poder de Rafael Correa “se produjo una clara ruptura entre los países con Gobiernos de izquierda —Bolivia, Ecuador y Venezuela— y los países con administraciones más afines a las ideas neoliberales, que han abrazado estrategias abiertas de integración con los países desarrollados”.¹⁸

Las nuevas ideas

Durante la administración presidencial de Rafael Correa, Ecuador inició la articulación no solo de una nueva agenda de política exterior, sino también de una transformación de sus objetivos, al buscar nuevas ideas que delinearon el accionar del Estado ecuatoriano. Sobre todo, se establecieron nuevas pautas en la interacción con otros actores, lo que provocó un distanciamiento con los socios tradicionales del país. Como resultado, se instauró en los lineamientos de la nueva política el objetivo de marcar “distancias frente a las directrices hegemónicas de la política y los intereses norteamericanos y europeos en la región”.¹⁹

La idea central que configuró la política exterior fue un nuevo concepto de soberanía nacional. Esta consistía en desarrollar una política exterior que incluyera nuevos elementos, como el “desarrollo de un marco institucional y un entorno social que garantice el goce pleno de los derechos humanos por parte de todos los ecuatorianos y particularmente de los derechos económicos, sociales y culturales”,²⁰ junto a elementos tradicionales como la no injerencia en los asuntos internos del país, el respeto mutuo y la autodeterminación.

18 Quiliconi, “Modelos competitivos de integración”, 156.

19 Ecuador Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: Plan para la Revolución Ciudadana* (Quito: SENPLADES, 2007), 196, <https://tinyurl.com/4wdu2275>.

20 *Ibid.*, 168.

Consecuentemente, se generaron iniciativas de integración que excluyeron a los actores *hegemónicos*, como Estados Unidos y la Unión Europea, y las políticas de libre comercio. Este lineamiento quedó incluso plasmado en la Constitución de 2008, adoptada durante los primeros años de mandato de Correa. Su art. 423 establece la integración de América Latina y el Caribe como un objetivo estratégico del Estado, y dispone que

[e]n todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a: 1. impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado.²¹

El PNBV 2009-2013 instauro como objetivo fundamental de la política exterior ecuatoriana el fortalecimiento del desarrollo endógeno y el reequilibrio de las relaciones geopolíticas en un contexto internacional, lo que se generaría específicamente al “tomar distancia de las directrices convencionales”,²² según lo estipulado en este instrumento.

La nueva noción de soberanía se transversalizó en los diversos ámbitos de la política exterior, incluyendo la política comercial. Así, se instauró el “objetivo de alcanzar la soberanía comercial del Ecuador [...] a partir de una redefinición radical de las relaciones con los Estados Unidos, para hacerlas más equitativas y menos vulnerables a los ciclos e intereses de los sucesivos Gobiernos norteamericanos”.²³

En tal virtud, los lineamientos de la nueva política exterior iniciaron con un “diagnóstico crítico de los procesos de integración regional suramericanos [...], concebidos simplemente como espacios comerciales que benefician a las élites comerciales de la región”, al excluir ámbitos como “el fortalecimiento político de la región frente a los intereses norteamericanos”. Este diagnóstico afirmó que existía un enfoque limitado de los procesos de integración, que habían desembocado en “una pérdida constante de soberanía en el escenario del comercio regional y global”.²⁴

21 Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 423.

22 Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado plurinacional e intercultural* (Quito: SENPLADES, 2009), 108, <https://tinyurl.com/yc57a83b>.

23 Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, 174.

24 Ibid.

Con los elementos anteriormente expuestos se puede inferir que, en efecto, ocurrió un cambio en las ideas que determinaron las decisiones en la política exterior y que posteriormente marcaron las pautas en la interacción con los otros actores en la arena internacional, incluyendo los esquemas de integración. De este modo, entre los distintos procesos regionales privilegiados por Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa estuvieron los que se acomodaron a las ideas de instaurar un nuevo orden internacional, como los proyectos de regionalismo poshegemónico o posliberal. El término “regionalismo posliberal” es usado para “definir la sustitución del contenido de la agenda de la integración latinoamericana, que pasó de estar centrada en la liberalización del comercio y las inversiones para dar prioridad a objetivos políticos, sociales y productivos”.²⁵

Ahora bien, el proceso de integración andino se vio particularmente afectado por esta nueva idea de soberanía, sobre todo en el contexto de la primera década del siglo XXI, en la que varios miembros de la CAN deseaban concretar acuerdos comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea.

Nuevos intereses

La idea de una nueva soberanía estuvo anclada en el PNBV por el interés de construir un *nuevo orden internacional*, estructurado por un sistema “multipolar, con protagonismo de los pueblos del Sur[, que] favorece el multilateralismo en su arquitectura institucional y propicia novedosos procesos de integración, cooperación para el desarrollo y diálogo político armónico”.²⁶

Por el interés de construir este nuevo orden internacional, se privilegió la participación del Ecuador, según el PNBV, en los siguientes esquemas de integración latinoamericanos: UNASUR, ALBA y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Estas organizaciones se constituyeron en “prioridades nacionales a la hora de articular mecanismos de integración convergente y posicionamiento alineado para la definición de agendas globales”.²⁷

Es importante considerar que la lectura inicial de los esquemas regionales de integración que construyó en 2007 el Gobierno de Correa determinaba

25 José Briceño, “Ejes y modelos de la etapa actual de la integración económica”, *Estudios Internacionales* 175 (2013): 15, <https://tinyurl.com/yw4m93h2>.

26 Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, 108.

27 *Ibid.*

que habían fracasado debido “a su concepción estrecha exclusivamente mercantil, concebida para beneficiar exclusivamente a los grupos de poder y presión locales, en desmedro del conjunto de la población”.²⁸ Por ende, una integración regional exitosa debía, según el PND, ligar regiones y subregiones, y no élites o capitales.

Es importante considerar que en la región se puede observar una multiplicidad de “intereses de los países latinoamericanos, expresados en patrones comerciales distintos, formas diferentes de concebir las relaciones con los países desarrollados y visiones nacionales disímiles sobre la importancia de la integración y la cooperación regional en los proyectos nacionales de desarrollo”.²⁹ La afirmación se ejemplifica claramente en el PNBV de 2009-2013, que estipula que, “como reacción a la apertura de los mercados y el libre flujo de capitales, el discurso político de la izquierda latinoamericana ha tomado como bandera de lucha la soberanía, redefiniéndola”.³⁰ Este último elemento es muestra de la persecución de un nuevo rol nacional de Ecuador, que buscaba erigirse como actor fundamental para lograr en el escenario internacional procesos políticos como el de redefinir la soberanía.

Consecuentemente, la nueva política exterior generó una modificación sustancial de las relaciones de Ecuador con sus diversos interlocutores en la arena internacional. Este cambio en “la interacción a nivel sistémico transforma las identidades e intereses del Estado”.³¹ Los nuevos intereses se conformaron a partir de nuevas identidades que Ecuador construyó junto a su rol en la arena internacional, por la instauración de nuevas ideas y valores que compartió con otros actores como Venezuela y Bolivia. Estas identidades primero se establecieron en sus PND y después se ejercieron a través de las relaciones intersubjetivas, principalmente con el grupo de Gobiernos del socialismo del siglo XXI.

Considerando que “las identidades sociales son conjuntos de significados que un actor se atribuye a sí mismo mientras toma la perspectiva de los demás, es decir, como un objeto social”,³² la nueva identidad de Ecuador se redefinió al compartir los mismos escenarios con actores como Venezuela y Bolivia. Para el constructivismo, “las identidades e intereses del Estado son

28 Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, 176.

29 Briceño, *Las teorías de la integración regional*, 131.

30 Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, 244.

31 Wendt, “Collective Identity Formation”, 384.

32 *Ibid.*, 385.

en gran parte contruidos por estas estructuras sociales, en lugar de ser dados exógenamente al sistema por la naturaleza humana o la política doméstica”.³³

En tal virtud, el interés —que es un elemento fundamental para avanzar en los procesos de integración— dejó de ser armónico con el de los otros miembros de la CAN. Más allá de que Ecuador se convirtiera en un agente reestructurador, se constituyó en un actor reestructurado; se produjo inevitablemente un distanciamiento del organismo, que no encajaba con la nueva visión del orden internacional que Ecuador buscaba.

La identidad colectiva de la CAN

Desde sus comienzos, la CAN se apoyó en la idea de una identidad andina común, hecho que se encuentra establecido en varios documentos que dieron vida tanto a la CAN como a sus diferentes instituciones. Un ejemplo se encuentra plasmado en la Decisión 458, en la que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores asentó los lineamientos de una política exterior común. En este documento se decidió que la política exterior andina se fundamentaría “en la aceptación común de los valores compartidos”, entre los que resalta la identidad común andina.³⁴

La CAN y sus Estados miembros mencionan una y otra vez la existencia de una identidad basada en un pasado colonial común. Son igual de recurrentes la figura del libertador Simón Bolívar, el hecho de compartir extensos territorios de la cordillera de los Andes y cierta influencia del Imperio inca, características que constituyen ideas de hermandad, exaltadas constantemente en los discursos oficiales.³⁵

Sin embargo, es claro y perceptible que dicha identidad, a pesar de la recurrente exaltación y de la posesión de rasgos compartidos, se encuentra en construcción dentro de las dinámicas del mismo proyecto de integración. Por lo tanto, la identidad andina surge en la CAN no solo por compartir elementos culturales, sino a partir de la interacción de los actores sociales en el marco institucional.

33 Ibid.

34. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, *Decisión 458: Lineamientos de la política exterior común*, Gaceta Oficial 15, n.º 444, 1 de junio de 1999, art. 1.1, <https://tinyurl.com/yc5ddjms>.

35 Germán Prieto, *Identidad colectiva e instituciones regionales en la Comunidad Andina: Un análisis constructivista* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2016), <https://tinyurl.com/yc626pan>.

Consecuentemente, al experimentar una ruptura o distanciamiento en la interacción dentro del seno de las diversas instituciones de la CAN, el proceso de construcción de una identidad colectiva se fisuró porque los actores convergieron en intereses diametralmente opuestos, que impedían actuar en conjunto. Desde el análisis constructivista, “los actores políticos no toman sus decisiones solo con base en cálculos racionales dirigidos a maximizar sus ganancias, sino que las normas, las identidades y la cultura son importantes causas de las acciones políticas”.³⁶

Se entiende entonces que “la identidad colectiva se refiere a la identificación positiva con el bienestar del otro, de tal manera que el otro es visto como una extensión cognitiva del ser, en lugar de algo independiente”.³⁷ Como resultado, la identidad colectiva construye una base de sentimientos de solidaridad, comunidad, lealtad y definiciones compartidas de interés de un grupo social. Sin embargo, la “acción colectiva [...] puede plantear problemas desde la perspectiva de la racionalidad individual y la búsqueda de metas conjuntas, bajo el imperio del principio de maximización de la utilidad esperada”.³⁸

Cuando Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa asumieron el poder en sus respectivos países, las divergencias en sus políticas de integración regional con otras naciones como Colombia y Perú obstaculizaron el progreso de las agendas comunes. Esto resultó en una incapacidad para negociar y actuar como bloque; las divisiones políticas e ideológicas entre los miembros minaron el apoyo político al proyecto de integración y a las instituciones andinas.³⁹ Es decir, debido a la “ausencia de una identificación positiva, los intereses se [definieron] sin tener en cuenta al otro, que en cambio [fue] visto como un objeto a manipular para la gratificación del yo”.⁴⁰

Este factor es evidente en el PND 2007-2010, que estableció una condición previa a la intensificación de la integración regional con organismos como ALBA, UNASUR, CAN, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), etc.: “una reformulación de esos procesos para que superen el carácter elitista y estrictamente comercial que hoy día tienen y se conviertan en una iniciati-

36 Briceño, *Las teorías de la integración regional*, 133.

37 Wendt, “Collective Identity Formation”, 386.

38 Andrés Casas y María Elvira Correa, “¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones (CAN)?”, *Papel Político* 12, n.º 2 (2007): 600, <https://tinyurl.com/mr2kedzx>.

39 Alter y Helfer, *Transplantating International Courts*.

40 Wendt, “Collective Identity Formation”, 386.

va política regional”.⁴¹ Este requisito para profundizar la integración regional afectó especialmente a la CAN por su característica comercial, a diferencia de otros proyectos como UNASUR o CELAC. Dicho aspecto generó rupturas que debilitaron el proceso de integración andino, porque Ecuador durante este período presidencial se enfocó en una mayor interacción dentro de otros esquemas regionales de integración. Incluso desde sus primeras intervenciones en el Consejo Presidencial Andino, el primer mandatario ecuatoriano reconoció los obstáculos que amenazaban la integración andina:

Nos encontramos hoy frente a una nueva encrucijada. Ciertos temas en los que se cristaliza la diversidad de visiones y enfoques de los países miembros se han convertido en aparentes obstáculos para continuar con éxito las negociaciones conjuntas con la Unión Europea. Esta realidad está amenazando no solo con paralizar, sino hasta con destruir realizaciones cuyo logro ha requerido muy importantes cuotas de recursos y sacrificio de todos durante décadas, pero, incluso más importante que aquello, está amenazando todo el proceso de integración y las posibilidades de seguir unidos.⁴²

Es importante aclarar que el distanciamiento no solo se vio por el interés —plasmado en la retórica de Correa— de privilegiar proyectos de integración diversos a la CAN, sino que durante su gobierno hubo múltiples acciones que debilitaron directamente la integración andina. Uno de ellos ocurrió en marzo de 2009, cuando en el contexto del análisis —por parte de la Secretaría de la CAN— de las salvaguardias impuestas por Ecuador a 627 productos, el canciller en funciones, Fander Falconí, afirmó que, si la postura fuera negativa para el país “por algún tipo de decisión que se tome al interior de la CAN, [y] que no vean el contexto de la realidad ecuatoriana, el Ecuador tendría que replantearse muy seriamente su futuro en la CAN”.⁴³

Otra situación similar acaeció en 2011, cuando el viceministro de Relaciones Exteriores, Kintto Lucas, “planteó que se analizaba salir del bloque hasta finales de ese año. Ese anuncio se produjo en el marco de los problemas que enfrentaron los transportistas [ecuatorianos] al ingresar a Colombia y Perú”.⁴⁴

41 Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, 169.

42 Rafael Correa, intervención en el Consejo Presidencial Andino, Guayaquil, 14 de octubre de 2008.

43 Portafolio, “Advierten que Ecuador puede replantearse su futuro en la CAN”, *Portafolio*, 27 de marzo de 2009, párr. 1, <https://tinyurl.com/4bm6znkt>.

44 El Comercio, “La salida de la CAN ha sido una posibilidad permanente en este Gobierno”, *El Comercio*, 11 de febrero de 2015, párr. 5, <https://tinyurl.com/59yna6k6>.

Por último, otro *impasse* se evidenció durante una declaración a medios de comunicación nacionales en Guayaquil el 10 de febrero de 2015.⁴⁵ Durante esa ocasión, el primer mandatario volvió a manifestar que Ecuador debía analizar cuidadosamente su continuidad dentro del proyecto regional andino. Este enfoque se adoptó cuatro días después de que la CAN emitiera una resolución en contra de las medidas de protección comercial que el país estableció contra Colombia y Perú. Desde comienzos de enero de 2015, el país mantuvo salvaguardias de tipo de cambio. Claramente, el interés propio de Ecuador se impuso repetidas veces, lo que demostró que las identidades individuales, dibujadas por los intereses opuestos, no tenían una identificación con el destino del otro.

Así, es palpable que la salida de la CAN fue una amenaza recurrente durante el gobierno de Correa, como consecuencia de cualquier *impasse* o negativa a las medidas impuestas, sobre todo comerciales. Se usó repetidas veces la retórica de abandono del proyecto de integración y, a pesar de que nunca se llegó a concretar, este discurso fue sin duda la señal tangible de que durante la administración correísta no existió sentido de pertenencia a este grupo, y mucho menos una relación de solidaridad o posibilidades de actuar como un actor cohesionador dentro de la CAN.

Es importante mencionar que los recurrentes conflictos ocurrieron por la aplicación, en Ecuador, de medidas proteccionistas al comercio, las cuales iban en contra de la normativa andina vigente. Considerando que las normas son “criterios de comportamiento apropiados para actores con una identidad dada”,⁴⁶ y dado que las “normas e instituciones regionales operan como mecanismos de identificación”,⁴⁷ puede decirse que no hubo una identificación positiva de Ecuador con el grupo andino, ni tampoco interés en una participación constructiva en el esquema.

Por lo tanto, si se toma en cuenta que la identidad colectiva se construye a partir de la interacción dentro del marco del mismo organismo de integración, es claro que la asunción de los Gobiernos del socialismo del siglo XXI debilitó el proceso de construcción de la identidad común. Por ende, es co-

45 El Comercio, “Presidente Correa ve necesario analizar la continuidad del país en la CAN”, *El Comercio*, 10 de febrero de 2015, <https://tinyurl.com/4sad5s4n>.

46 Martha Finnemore y Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization* 52, n.º 4 (1998): 891, <https://tinyurl.com/5y3sp53m>.

47 Prieto, *Identidad colectiva*, 57.

recto afirmar que la identidad colectiva de la CAN se atenuó por el limitado interés de algunos de sus miembros en participar activamente en este proyecto de integración, como consecuencia de los intereses opuestos de sus miembros. “[C]uando los Estados miembros están profundamente divididos no pueden actuar colectivamente”,⁴⁸ debido a que no hay una identificación como parte de un conjunto con un mismo destino.

El interés común induce a la acción colectiva u organizada y está determinada por la obtención de bienes colectivos,⁴⁹ que son aquellos deseados “por un conjunto de personas y que puede ser disfrutado por cada una de ellas, pero [de los cuales] ninguna puede apropiarse de manera excluyente”.⁵⁰ La formación del grupo andino respondió a la consecución de beneficios colectivos plasmados en los objetivos, incluidos principalmente en el acuerdo constitutivo, el Acuerdo de Cartagena. Entre ellos están obtener un desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, el crecimiento y la generación de empleo, entre otros. “Estos objetivos y los mecanismos diseñados o usados se convierten en los bienes colectivos establecidos o perseguidos [...] en el espacio de acción colectiva del proceso andino de integración”.⁵¹

No obstante, la forma y los mecanismos para alcanzarlos fueron el origen de la gran divergencia: el “accionar de la CAN no ha derivado en la consecución exitosa de los bienes colectivos que se persiguen; por el contrario, se han experimentado problemas de acción conjunta en términos de coordinación y de conflicto de intereses”.⁵²

Los acuerdos comerciales con la Unión Europea y Estados Unidos

La ausencia de una identificación positiva —además de que los intereses en la CAN en temas trascendentales (como la suscripción de TLC) se definían sin tener en cuenta al otro— fue el elemento clave del debilitamiento del proceso de integración. La salida de Venezuela en abril de 2006 representó

48 Alter y Helfer, *Transplantating International Courts*, 25.

49 Mancur Olson, *La lógica de la acción colectiva: Bienes públicos y la teoría de grupos* (Ciudad de México: Noriega Editores, 1992), <http://doi.org/10.18270/rsb.v7i1.2098>.

50 Casas y Correa, “¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones?”, 603.

51 *Ibid.*, 604.

52 *Ibid.*, 601.

dos cosas: la divergencia frente a las ideas y los valores del libre comercio, y la inhabilidad de resolver problemas colectivamente. Hay que establecer que “la capacidad para superar los problemas de acción colectiva depende en parte de si las identidades sociales de los actores generan intereses propios o intereses colectivos”.⁵³ Precisamente, el hecho de que los intereses sean primordialmente individuales explica que no haya un sentimiento de solidaridad.

Estas divergencias entre los modelos de integración económica fueron notorias desde el inicio de la administración de Rafael Correa. En el PND, se afirma que el “propósito político esencial de los Estados Unidos con la implementación de este modelo de negociación comercial bilateral ha sido evitar, a toda costa, la consolidación de bloques políticos y comerciales que eventualmente puedan pretender ser autónomos respecto de los Estados Unidos”.⁵⁴

De tal modo, este tipo de acuerdos comerciales se constituían en una amenaza al nuevo concepto de soberanía, además de un obstáculo para lograr un nuevo orden mundial. Se puede entender, entonces, por qué los acuerdos de libre comercio fueron un catalizador para debilitar el proceso de integración andino.

Sin embargo, fue durante el gobierno de Rafael Correa que se negoció y entró en vigor el acuerdo comercial entre la Unión Europea y Ecuador, el 1 de enero de 2017, mediante el Protocolo de Adhesión al Acuerdo Multipartes entre la Unión Europea, Colombia, Perú y Ecuador. Entonces, ¿cómo un Gobierno que en repetidas ocasiones manifestó las desventajas y desafíos que implicaba un acuerdo comercial como los que tenían Colombia y Perú con la Unión Europea y Estados Unidos firmó, durante su administración, un acuerdo comercial similar? También es importante cuestionarse por qué cuando Ecuador se mostró dispuesto a adherirse al acuerdo comercial con la Unión Europea esto no fortaleció el proceso de integración andino.

La razón es que la política exterior de Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa cambió la identidad del país con respecto a los ejes tradicionales de poder. Esto generó fricción con la CAN —independientemente si le convenía o no a Ecuador permanecer en ella—, porque se percibió que el organismo perpetuaba las estructuras y dinámicas tradicionales de poder en la región. Por consiguiente, a pesar de que la oposición a los acuerdos comercia-

53 Wendt, “Collective Identity Formation”, 386.

54 Ecuador SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, 178.

les quedó en retórica, el proceso de integración andina sí fue incómodo para los nuevos intereses de Ecuador, e incompatible con sus nuevas ideas. Sobre todo, porque la política exterior de la administración de Correa partía de la afirmación de que “las relaciones comerciales han sido, en general, erráticas y coyunturales. Particularmente respecto de Europa y la Unión Europea la política internacional ha estado vinculada a programas de cooperación para el desarrollo, que tienen una visión neocolonial”.⁵⁵

Consecuentemente, sus acciones se destinaron a alejarse de las políticas económicas tradicionales, muchas veces sin éxito; por ejemplo, cuando reiniciaron las rondas de negociación y el presidente Correa afirmó que tenía voluntad de firmar con la Unión Europea un acuerdo comercial que protegiera la producción, el empleo y la soberanía.⁵⁶ No obstante, este incluía en esencia el tratado firmado entre Colombia y Perú, considerando que Ecuador había firmado un protocolo de adhesión a un acuerdo comercial multipartes.

En sí, las políticas comerciales de Colombia, Perú y Ecuador no fueron irreconciliables; lo irreconciliable fue la justificación de la integración, es decir, el motor para la integración. Para Ecuador, los procesos de integración debían ser vehículos para servir de contrapeso al poder de las potencias.

De tal manera, los esquemas que se acoplaron a las ideas de instaurar un nuevo orden internacional, como los proyectos de regionalismo poshegemónico o posliberal, fueron los escenarios de preferencia para profundizar la integración en la región. Los procesos que perpetuaban los esquemas de integración abierta eran incompatibles con la política exterior ecuatoriana.

Conclusiones

Se puede afirmar que el cambio en la política exterior de Ecuador durante la administración de Rafael Correa sí fue un elemento central para determinar el cambio de identidad del país en el sistema internacional, una nueva identidad que generó fricción con las dinámicas de la CAN y algunos de sus miembros, y resquebrajó la débil identidad colectiva que existía. Tras analizar los principales documentos que establecieron los lineamientos de la po-

55 Ibid., 181.

56 El Comercio, “El presidente Rafael Correa expresó su ‘voluntad’ de firmar un acuerdo comercial con la UE”, *El Comercio*, 29 de marzo de 2014, <https://tinyurl.com/4bpbvcdv>.

lítica exterior de Ecuador durante el periodo de gobierno de Rafael Correa —como el PNBV 2009-2013 y el PND 2007-2010—, es evidente el cambio de ideas, intereses e identidad, encaminado a establecer un nuevo rol nacional.

La nueva idea de soberanía nacional, junto al interés de reconfigurar el orden mundial y distanciarse de actores hegemónicos como Estados Unidos y la Unión Europea, fue un elemento clave para justificar la ruptura de Ecuador con la CAN. Los factores anteriormente mencionados se articularon en el nuevo rol del país en la comunidad internacional. En tal virtud, los procesos de negociación de acuerdos de libre comercio se convirtieron en el punto de inflexión para distanciarse de las actuaciones de varios miembros de la CAN, ya que, en la lectura del Gobierno de Rafael Correa, dichos acuerdos eran una forma de perpetuar las estructuras tradicionales de poder.

No obstante, la voluntad de Ecuador de reiniciar las negociaciones de un acuerdo comercial con la Unión Europea —que finalizó con la adhesión al acuerdo multipartes regional— demuestran que las políticas comerciales entre los miembros de la CAN no eran irreconciliables. Lo irreconciliable fue la identidad del Estado ecuatoriano, que se constituyó a través de la nueva política exterior del Gobierno de Rafael Correa, de los procesos de interacción entre los diversos actores —sobre todo los países del socialismo del siglo XXI— y de los proyectos de integración que este grupo privilegió, como CELAC y UNASUR.

Consecuentemente, para Ecuador, el proyecto de integración andina fue relegado: no había mayor interés en actuar dentro de este esquema y conforme a su normativa. Este elemento se constituyó en un limitante para construir una fuerte identidad colectiva. Ahora bien, esto no quiere decir que el proyecto de integración andino vaya a desaparecer o esté condenado al fracaso: atravesó un periodo de crisis y, a pesar de la renuencia de varios de sus miembros a participar activa y constructivamente, ha logrado mantenerse a flote.

Contar con un andamiaje institucional y una normativa amplia es una fortaleza que permite a la CAN tener un marco de acción, pero sin duda hay debilidades considerables que deben ser subsanadas. Igualmente, el debilitamiento de otros esquemas de integración como UNASUR, con el retiro de sus múltiples miembros entre 2019 y 2020, dio a la CAN una renovada centralidad; una muestra de ello fue el interés de Venezuela de reingresar en 2022.

Bibliografía

- Alter, Karen, y Laurence Helfer. *Transplanting International Courts: The Law and Politics of the Andean Tribunal of Justice*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2016.
- Barrios, Miguel Ángel. “Del unionismo hispanoamericano al integracionismo político latinoamericano”. En *Integración latinoamericana y caribeña: Política y economía*, editado por José Briceño, Andrés Rivarola y Ángel Casas, 59-78. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Briceño, José. “Ejes y modelos de la etapa actual de la integración económica”. *Estudios Internacionales* 175 (2013): 9-39. <https://tinyurl.com/yw4m93h2>.
- . *Las teorías de la integración regional: Más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2018.
- Casas, Andrés, y María Elvira Correa. “¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones (CAN)?”. *Papel Político* 12, n.º 2 (2007): 591-632. <https://tinyurl.com/mr2kedzx>.
- Chiriboga, Manuel. *¿Es la CAN un esquema vigente de integración?* Quito: ILDIS-FES, 2009. <https://tinyurl.com/mrx45nxk>.
- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. *Decisión 458: Lineamientos de la política exterior común*. Gaceta Oficial 15, n.º 444, 1 de junio de 1999. <https://tinyurl.com/yc5ddjms>.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449. 20 de octubre de 2008.
- Ecuador SENPLADES. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: Plan para la Revolución Ciudadana*. Quito: SENPLADES, 2007.
- . *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado plurinacional e intercultural*. Quito: SENPLADES, 2009.
- El Comercio. “El presidente Rafael Correa expresó su ‘voluntad’ de firmar un acuerdo comercial con la UE”. *El Comercio*. 29 de marzo de 2014. <https://tinyurl.com/4bpbvcdv>.
- . “La salida de la CAN ha sido una posibilidad permanente en este Gobierno”. *El Comercio*. 11 de febrero de 2015. <https://tinyurl.com/59yna6k6>.
- . “Presidente Correa ve necesario analizar la continuidad del país en la CAN”. *El Comercio*. 10 de febrero de 2015. <https://tinyurl.com/4sad5s4n>.
- Finnemore, Martha, y Kathryn Sikkink. “International Norm Dynamics and Political Change”. *International Organization* 52, n.º 4 (1998): 887-917. <https://tinyurl.com/5y3sp53m>.
- Goldstein, Judith, y Robert Keohane. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, US: Cornell University Press, 1993. <https://tinyurl.com/yvaaukz5>.
- Houghton, David. “Reinvigorating the Study of Foreign Policy Making: Toward a Constructivist Approach”. *Foreign Policy Analysis* 3 (2007): 24-45. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2007.00040.x>.
- Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva: Bienes públicos y la teoría de grupos*. Ciudad de México: Noriega Editores, 1992. <http://doi.org/10.18270/rsb.v7i1.2098>.

- Portafolio. “Advierten que Ecuador puede replantearse su futuro en la CAN”. *Portafolio*. 27 de marzo de 2009. <https://tinyurl.com/4bm6znkt>.
- Prieto, Germán. *Identidad colectiva e instituciones regionales en la Comunidad Andina: Un análisis constructivista*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2016. <https://tinyurl.com/yc626pan>.
- Quiliconi, Cintia. “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿Liderazgo competitivo o negación mutua?”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 102-103 (2013): 147-68. <https://tinyurl.com/yxkwvew2>.
- Ruggie, John Gerard. “What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge”. *International Organization* 52, n.º 4 (1998): 855-85. <https://tinyurl.com/bddxtxt7>.
- Velosa, Eduardo. “Las ideas en la construcción de las relaciones internacionales”. *Papel Político* 17, n.º 2 (2012). <https://tinyurl.com/2b26f44f>.
- Wendt, Alexander. “Collective Identity Formation and the International State”. *American Political Science Review* 88, n.º 2 (1994): 384-96. <https://doi.org/10.2307/2944711>.
- . “La anarquía es lo que los Estados hacen de ella: La construcción social de la política de poder”. *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 1 (2005). <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2005.1.003>.



Multilateralismo en agonía y sus retos de cara al futuro

Multilateralism in Agony and Its Challenges for the Future

Dayanara González¹ 

<https://doi.org/10.32719/26312549.2022.22.5>

Recibido: 4 de abril de 2021 | Revisado: 1 de septiembre de 2021 | Aceptado: 9 de septiembre de 2024

Resumen

Hablar o escuchar hablar del multilateralismo como parte de un mundo globalizado es común, sobre todo en relaciones internacionales. No obstante, este concepto suele usarse en su sentido literal, sin comprender su aspecto cualitativo, su importancia ni la evolución que ha tenido con el pasar de los años. Para este ensayo se usará el aporte teórico de John Gerard Ruggie, contenido en *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, con el objetivo de tener una definición más completa, conocer sus características y comprender el rol de Estados Unidos para forjarlo tras la posguerra, aunque aclarando también que su existencia antecedió a este período. Por otro lado, se identificarán los principales desafíos al sistema multilateral, entre ellos el rol protagónico que adquiere China y la competencia entre actores. Así también, se evidenciará que no es nuevo que el multilateralismo esté en crisis, pero que esta se ha agudizado con la pandemia del COVID-19. Esta última ha mostrado cómo el nacionalismo y políticas unilaterales en la producción y el proceso de vacunación han prevalecido por sobre los llamados de instituciones como la Organización Mundial de la Salud a la solidaridad global y cooperación internacional.

Palabras clave: multilateralismo, institución, principios, desafíos, pandemia de COVID-19, globalización, solidaridad global

1 Multilingual Bachelor's Degree en Negocios y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Artículo ganador del segundo lugar en el Primer Concurso de Ensayos Académicos Diego Cordovez. daitagonzalezf@gmail.com.

Para citar este artículo: González, Dayanara. "Multilateralismo en agonía y sus retos de cara al futuro". *Comentario Internacional* 22 (2024): 103-117.



Abstract

Talking about multilateralism as part of a globalized world is common, especially in International Relations; however, the use of this concept is usually in its literal sense, without understanding its qualitative aspect, importance and the evolution it has had over the years. Therefore, this essay will use the theoretical contribution of John Gerard Ruggie in his article *Multilateralism: the Anatomy of an Institution*, with the aim of having a more complete definition, identifying its characteristics and the role that the United States had in shaping it after the postwar, but also clarifying that its existence preceded it. On the other hand, it will be determined the main challenges that have been presented to the multilateral, including the leading role that China has acquired and the competition between actors, as well as showing that it is not new that multilateralism is in crisis, but that this has been worsened with the COVID-19 pandemic. In fact, this has shown how nationalism and individualistic policies in the vaccine production and vaccination process have prevailed over the calls of institutions such as the World Health Organization for global solidarity and international cooperation.

Keywords: multilateralism, institution, principles, challenges, COVID-19 pandemic, globalization, global solidarity

El mundo está en constante cambio y, como ya es sabido, la globalización ha generado mayor interacción e interconexión entre los actores del sistema internacional. El multilateralismo no es nuevo y se escucha hablar de él con frecuencia en relaciones internacionales; sin embargo, su uso suele limitarse a su sentido literal. Por lo tanto, en este ensayo, primero se abordará el concepto de multilateralismo desde la perspectiva de John Gerard Ruggie; segundo, se presentarán los desafíos más relevantes que ha ido acarreado el multilateralismo, enfatizando principalmente los presentados por la pandemia del COVID-19; finalmente, se hará una breve conclusión. Este ensayo es de tipo descriptivo y se emplea la revisión bibliográfica de fuentes secundarias.

Revisión conceptual de “multilateralismo” según John Gerard Ruggie

John Gerard Ruggie, en “Multilateralism: The Anatomy of an Institution” [“Multilateralismo: Anatomía de una institución”], provee un análisis del concepto de multilateralismo y su importancia. El autor inicia mencionando que los efectos a nivel internacional producto del colapso de la Unión Soviética (URSS) fueron contrarrestados de manera pacífica (sin guerra como en eventos mundiales anteriores) gracias a las normas e instituciones multilaterales, con lo que denota que el multilateralismo tiene un importante rol en los cambios del sistema. En 1992, año de publicación del artículo, los países

de Europa del este querían algún vínculo económico con la Comunidad Europea, que estaba labrando su *destino colectivo*.

Ruggie destaca también que un indicador institucional de lo que ese grupo de países europeos estaba formando es que nadie con posición de autoridad instaba por un sistema competitivo de alianzas bilaterales. Por otro lado, reconoce que la historia en la región Asia-Pacífico era otra: después de la Segunda Guerra Mundial no se estableció ningún marco multilateral —como en Europa con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Comunidad Europea—, lo cual *impidió una adaptación progresiva a los cambios globales fundamentales*. Asimismo, destaca que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se desempeñó en el manejo de conflictos en Afganistán y mostró por primera vez una posición firme y consensuada frente a Irak tras la anexión de Kuwait.²

El autor señala que la literatura en torno al concepto de multilateralismo es reducida, y que Robert Keohane, teórico destacado del institucionalismo en relaciones internacionales, usa el término en su sentido nominal, es decir, como “práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados”. Ruggie afirma que el riesgo de esta definición es no tener en cuenta la *dimensión cualitativa* que el multilateralismo conlleva, esto es, no mira más allá del número de partes en las relaciones. Lo anterior implica la existencia de principios que regulan dichas relaciones, y Ruggie lo ejemplifica con la visión de Estados Unidos para la agenda multilateral en el periodo de posguerra: principio de no discriminación en comercio, y seguridad colectiva o autodefensa colectiva en seguridad internacional.³

Ruggie propone que el multilateralismo es una *forma institucional genérica de la vida internacional moderna*, y que los acuerdos de este tipo deben tener la capacidad de adaptarse y reproducirse, con el fin de mantenerse en el tiempo. Recuerda el concepto de “institución” de Keohane como el “conjunto de reglas, formales o informales, que prescriben roles de comportamiento, restringen actividades y moldean expectativas”. Entonces, en el multilateralismo se coordina el comportamiento entre los Estados, basado en principios generalizados de conducta.

2 John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, *International Organization* 46, n.º 3 (1992): 561-3, <https://bit.ly/4iyhmPN>.

3 *Ibid.*, 564-6.

Ruggie deduce también dos características del multilateralismo. Primero, los principios generalizados entre las partes conllevan la indivisibilidad como una construcción social de la colectividad; por ejemplo, el sistema de comercio es un todo por la adherencia de los miembros del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) al principio de la nación más favorecida. Segundo, se genera una “reciprocidad difusa”, como la denomina Keohane: los miembros esperan obtener beneficios en el tiempo.⁴

En otra instancia, define tres categorías en las que la forma genérica del multilateralismo se encuentra históricamente: derechos de propiedad de los Estados, manejo de problemas de coordinación y resolución de problemas de colaboración. Sobre el primero, brinda como ejemplo la solución multilateral para establecer un orden marítimo internacional en el siglo XVII por las frecuentes disputas entre Portugal y España, con lo que se definió un mar territorial bajo control estatal y altamar o aguas internacionales, que serían de uso común y sin dueño específico. En cuanto a los problemas de coordinación, se ilustra con la creación de la Unión Telegráfica Internacional en 1865, cuando los acuerdos multilaterales regularon los códigos que debían usarse, los idiomas, las tarifas, entre otros.

Por último, en problemas de colaboración, el llamado “Concierto de Europa” —llevado a cabo por los entonces poderes de Austria, Gran Bretaña, Prusia, Rusia y Francia— estableció que se evitaría el uso de la fuerza para resolver conflictos y declaró a Grecia y Bélgica como territorios neutrales, para evitar la competencia o la ruptura del acuerdo. De esta manera, se determinó como principio un sistema de gobernanza de Europa. En esta misma línea, el autor refiere que en el siglo XX se introdujo una nueva forma de institución: las organizaciones de afiliación universal, cuya precursora en 1919 fue la Liga de las Naciones, seguida luego por la ONU.⁵

Con esta revisión histórica, Ruggie aclara que es un error asumir que el multilateralismo está únicamente representado en organizaciones multilaterales como las mencionadas y que, como se ha explicado, el multilateralismo no fue una invención de 1945. La creación de organizaciones de afiliación universal acarreó varias consecuencias: por un lado, complicó la relación di-

4 Ibid., 567 y 570-1.

5 Ibid., 575-83.

recta entre fines y medios; por otro, los foros multilaterales tienen poder de convocatoria e impulsan la diplomacia, que lleva consigo una legitimidad internacional difícil de lograr.⁶

Enseguida Ruggie realiza un análisis sobre Estados Unidos —visto como el “hegemón”— y el multilateralismo de la posguerra. No se centra en la hegemonía *per se*, sino en el hecho de que haya sido la del país norteamericano. Ruggie dice que, si otro Estado se hubiese convertido en la primera potencia mundial —a saber, la Alemania nazi, la URSS o Gran Bretaña—, el orden institucional internacional no sería el conocido, porque la Alemania nazi tenía aspiraciones de modelo imperial y la URSS quería control político total. En el caso de Gran Bretaña, tal vez la moneda de referencia sería la libra esterlina y habría habido una continuidad del colonialismo.

Entonces, en la visión de los políticos estadounidenses, la manera de reconstruir el mundo y crear un orden económico internacional después de la Segunda Guerra Mundial era con el multilateralismo como principio. Esto significó un modelo más liberal, pero adaptado al intervencionismo interno que tenía el país a partir del New Deal. La ocupación del lado occidental en Alemania permitió también sentar las bases de un modelo económico y excluir a aquellos que limitaban las oportunidades económicas de Estados Unidos, tomando en cuenta a su vez que un conflicto económico puede convertirse en uno de seguridad. Lógicamente, el objetivo de Estados Unidos tampoco fue entregar amplios poderes independientes a las organizaciones internacionales, pero sí se necesita que el hegemón muestre su compromiso, y lo haga creíble, ante el multilateralismo.⁷

Principales desafíos del sistema multilateral

En lo antes expuesto se aprecia cómo el multilateralismo se ha transformado y se fue formalizando tras la posguerra y el fin de la Guerra Fría. Sin duda, ha tenido sus altos y bajos; por lo tanto, es importante comprender en estos últimos años sus principales desafíos. Aunque Ruggie escribió en 1992, parece que varios aspectos que identifica siguen vigentes; entre ellos, que si existe un alto nivel de competencia entre Estados dentro de las instituciones

6 Ibid., 584.

7 Ibid., 584-93.

multilaterales es difícil alcanzar compromisos y, menos, contar con un principio que regule las relaciones.

El escepticismo por el multilateralismo se ha alimentado de eventos como el Brexit, que conmocionó al proyecto europeo; el cuestionamiento a la existencia de la OTAN y críticas a la Organización Mundial del Comercio (OMC); e incluso el aumento de líderes y movimientos populistas que instan al nacionalismo y atacan a una *élite global* porque, según alegan, los intereses internacionales no se alinean con los locales.

Frente a esto, Amrita Narlikar señala que existen tres razones para la crisis actual del multilateralismo: desilusión con la globalización, desalentadoras narrativas en apoyo al multilateralismo e insuficiencia de normas multilaterales para hacer frente a los nuevos desafíos. Por otro lado, la autora menciona que mientras muchos se fijaron en las políticas de la primera presidencia de Donald Trump, descuidaron el fuerte ascenso de China.⁸ Como se presentó anteriormente, el multilateralismo fue un pilar fundamental en la agenda de Estados Unidos durante la posguerra, en particular para la construcción de un orden económico internacional que como consecuencia promoviera la paz. No obstante, China está poniendo en jaque a ese sistema, pues lo usa a su favor geoestratégicamente, ampliando su influencia y poder económico mundial.

En este punto, es pertinente entender cómo China se ha incluido o adaptado en el multilateralismo. Desde 1949 hasta 1971, el país asiático no participó de las organizaciones internacionales como la ONU, y fue crítico del sistema de Bretton Woods respaldando el Movimiento de Países No Alineados. En 1971 retomó su puesto en la ONU, pero se inclinó por los acuerdos bilaterales. Sin embargo, en la década de 1990 empezó a involucrarse en el multilateralismo, de manera selectiva y estratégica. Hisahiro Kondoh cita a Wuthnow para explicar las cuatro maneras en las que China opera según el momento o la circunstancia: *watching* (observando), *engaging* (involucrándose), *circumventing* (esquivando) o *shaping* (moldeando). De igual manera, China ha diseñado sutilmente sus propias instituciones multilaterales, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, la Iniciativa de la Franja y la Ruta, y el Nuevo Banco de Desarrollo, fundado con el bloque de los BRICS.⁹

8 Amrita Narlikar, “Why Multilateralism Is in Such a Mess and How We Can Fix It”, *World Economic Forum*, 25 de enero de 2020, <https://tinyurl.com/4s3pftcx>.

9 Hisahiro Kondoh, “Unilateralism versus Multilateralism? Emerging Countries and Emerging Multilateralisms”, *Journal of International Development Studies* 28, n.º 3 (2019): 39-42, <https://tinyurl.com/3r2bn29p>.

Por otro lado, Richard Gowan menciona que los mayores acuerdos internacionales de los últimos años han sido el Acuerdo de París y el Pacto Global de la Migración; este último, sin embargo, no es vinculante, por lo que quedan dudas sobre su alcance. De todas formas, destaca que el multilateralismo aún tiene respaldo; un ejemplo de ello ocurrió cuando Estados Unidos, en el período presidencial de Donald Trump, salió del Acuerdo de París, pero ningún otro país imitó esta decisión. Luego, con su sucesor, Joe Biden, el país volvió al Acuerdo. Rusia, pese a las desavenencias en el Consejo de Seguridad —en particular con respecto a Siria—, tiene interés en mantener la diplomacia en la ONU; y China, que parece asumir un rol de liderazgo mundial, ha aumentado su cooperación económica internacional.

En este contexto, Gowan enmarca tres desafíos del multilateralismo: primero, generar compromisos; segundo, garantizar la implementación de acuerdos y medir sus avances; y el tercero y más difícil, encontrar la manera de sobrevivir a los choques geopolíticos que pongan en riesgo los progresos diplomáticos logrados.¹⁰

El multilateralismo frente al COVID-19

Ahora bien, lo descrito se ha visto aún más agravado por la crisis sanitaria que ha marcado este siglo: la pandemia del COVID-19, declarada el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El secretario general de la ONU, António Guterres, expresó que se trata de *una crisis como ninguna otra en los 75 años de historia de la ONU*, e hizo un llamado a las principales economías mundiales para efectuar acciones coordinadas.¹¹ La pandemia, hasta inicios de abril de 2021, sumó 2 850 174 muertes en el mundo y registró 131 129 824 contagiados.¹² Sin embargo, no solo ha tenido un impacto en el ámbito de la salud, sino que desencadenó efectos sociales y económicos sin precedentes.

10 Richard Gowan, "Multilateralism in Freefall?", *United Nations University-Centre for Policy Research*, 30 de julio de 2018, <https://tinyurl.com/bdf2jan9>.

11 António Guterres, "UN Chief Addresses the Global #COVID19 Crisis (19 March 2020)", video de YouTube, 19 de marzo de 2020, <https://tinyurl.com/323kp44v>.

12 Coronavirus Resource Center, "COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)", *John Hopkins University & Medicine*, accedido 25 de abril de 2025, <https://tinyurl.com/35fe97sb>.

De acuerdo con datos del Banco Mundial, a diciembre de 2020, la pandemia ha llevado a 88 millones de personas nuevas a la pobreza extrema (situación en que se vive con menos de USD 1,90 diarios) y este número podría llegar a los 115 millones. Asimismo, los autores del reporte señalan que podría ser la mayor recesión global desde la Segunda Guerra Mundial.

Por otro lado, afirman que desde antes de la pandemia casi la mitad de los países de ingresos bajos estaban sobreendeudados. En consecuencia, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional promovieron la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda para que las naciones puedan destinar esos recursos a la lucha contra la pandemia. Sin embargo, esta es una medida temporal y resultaría insuficiente, tal como lo planteó el mismo presidente del Banco Mundial, David Malpass. En relación con el alivio de la deuda se requieren más alternativas para conseguir una recuperación sostenida, considerando también que los países con economías emergentes dependen del turismo, el comercio internacional y las remesas, las cuales se prevé que disminuyan en un 14 %.¹³

En general, el panorama de desaceleración económica ha aumentado el desempleo, las empresas tienen problemas financieros y varias han optado por reducciones salariales. De igual manera, existe un gran impacto en la educación por el cierre de escuelas, lo que resulta en pérdida de aprendizaje, aumento de la deserción escolar y, por ende, en una menor cantidad de oportunidades económicas en el futuro. Esta situación también puso de manifiesto la brecha de conectividad por la falta de acceso a internet. En otra instancia, la pandemia también ha causado un retroceso en materia de género, pues las mujeres perdieron sus empleos más rápidamente que los hombres y en países de ingresos bajos y medios son más propensas a tener empleo informal, generalmente sin protección social. También se proyecta que 11 millones de niñas no puedan regresar a la escuela.¹⁴

Los daños que ha dejado la pandemia a su paso se podrían seguir enumerando, pero es preciso regresar al tema central del ensayo y preguntarse cómo el multilateralismo ha operado frente a este evento. De acuerdo con Judith Bueno de Mesquita y Benjamin Mason Meier, el COVID-19 ha evidenciado

13 Paul Blake y Divyanshi Wadhwa, “Resumen anual 2020: El impacto de la COVID-19 (coronavirus) en 12 gráficos”, *Banco Mundial*, 14 de diciembre de 2020, <https://tinyurl.com/59rmhzyx>.

14 *Ibid.*

que el comercio y los viajes conectan al mundo globalizado, pero la solidaridad y la coordinación no.¹⁵

Desde 1945, la OMS se constituyó como la institución de gobernanza sanitaria internacional; su principal instrumento es el Reglamento Sanitario Internacional, cuya última revisión se compuso en 2005. Es un documento de carácter vinculante para 196 países, y establece un marco legal que define derechos y obligaciones en el manejo de eventos de salud pública que pueden ser transfronterizos.¹⁶ La OMS ha hecho un llamado a la *solidaridad global*, ha proporcionado información técnica y ha planteado fondos de emergencia para respaldar las estrategias nacionales. Por su parte, el secretario general de la ONU lanzó la iniciativa del Fondo de Respuesta y Recuperación al COVID-19 para ayudar el accionar de los países de ingresos bajos y medios.¹⁷

Por el contrario, a pesar de los llamados a la cooperación internacional, los Gobiernos optaron por políticas aislacionistas. China fue fuertemente criticada por omitir y ocultar información que quizá pudo preparar mejor al mundo para una pandemia, probablemente para evitar un deterioro de su economía local.¹⁸ Estados Unidos, el principal donante de la OMS, se retiró del organismo en 2020, en plena pandemia, y compró prácticamente todo el suministro mundial de remdesivir, un tratamiento temprano del COVID-19.¹⁹ Brasil amenazó también con retirar su contribución financiera a la OMS. Solo la Unión Europea mostró una retórica de respaldo al sistema multilateral.

Asimismo, la gobernanza sanitaria global se tornó más frágil por las violaciones al Reglamento Sanitario Internacional, pues los países no compartieron información real y a tiempo ni siguieron las recomendaciones de la OMS. De igual manera, la disputa entre Estados Unidos y China en cuanto al origen de la pandemia hizo que recién después de seis meses el Consejo de Se-

15 Judith Bueno de Mesquita y Benjamin Mason Meier, "Moving towards Global Solidarity for Global Health through Multilateral Governance in the COVID-19 Response", *University of Essex*, 29 de junio de 2020, <https://tinyurl.com/56c8r39b>.

16 OMS, "International Health Regulations", *World Health Organization*, accedido 25 de abril de 2025, <https://tinyurl.com/ybn8f2ja>.

17 Lawrence Gostin, Suerie Moon y Benjamin Mason Meier, "Reimagining Global Health Governance in the Age of COVID-19", *American Journal of Public Health* 110, n.º 11 (2020), <https://doi.org/10.2105/AJPH.2020.305933>.

18 Bueno de Mesquita y Mason Meier, "Moving towards Global Solidarity".

19 BBC, "Remdesivir: la polémica compra de EE. UU. de casi toda la existencia mundial del prometedor fármaco para combatir el COVID-19", *BBC*, 1 de julio de 2020, <https://tinyurl.com/yv5e3ep8>.

guridad adoptara su primera resolución sobre el COVID-19, para instar a un alto al fuego en los conflictos armados.²⁰

El Acelerador del Acceso a las Herramientas contra el COVID-19 (ACT, por sus siglas en inglés) se trata de una iniciativa mundial lanzada en abril de 2020 por la OMS, la Comisión Europea y Francia, que junta esfuerzos gubernamentales, privados, académicos, etc.²¹ El ACT tiene cuatro pilares: diagnóstico, tratamiento, inmunización y sistemas de salud. El tercer pilar, también conocido como COVAX —liderado por la Alianza Gavi para las Vacunas, la Coalición para la Promoción de Innovaciones en Pro de la Preparación ante Epidemias y la OMS—, consiste en garantizar una rápida producción de las vacunas para brindar un acceso equitativo a ellas.²² COVAX tiene como objetivo principal proveer “dosis de vacunas para al menos el 20 % de la población de los países”; de esta manera, se superaría la fase más aguda de la pandemia y se evitaría la pérdida de USD 375 000 millones mensuales en la economía mundial.²³

No obstante, los países de ingresos altos acapararon dosis y este “nacionalismo de la vacuna” dejó una reducida fracción para la iniciativa COVAX, de la cual dependen varias naciones.²⁴ El 5 de febrero de 2021, el director general de la OMS señaló:

A nivel mundial, el número de vacunaciones ha superado ya el número de infecciones notificadas. Sin embargo, más de las tres cuartas partes de esas vacunaciones se han realizado en solo diez países, que representan casi el 60 % del PIB [producto interno bruto] mundial. En aproximadamente 130 países, que concentran a 2500 millones de personas, aún no se ha administrado ni una sola dosis.²⁵

Esta situación pone de nuevo a prueba al multilateralismo, pues existe una amenaza mundial, y la competencia ha podido más que la implementa-

20 Gostin, Moon y Mason Meier, “Reimagining Global Health Governance”.

21 Seth Berkley, “COVAX Explained”, *Gavi The Vaccine Alliance*, 3 de septiembre de 2020, <https://tinyurl.com/czzckm7j>.

22 OMS, “Acelerador del acceso a las herramientas contra la COVID-19”, OMS, accedido 25 de abril de 2025, <https://tinyurl.com/mr4854ny>.

23 OMS, “COVAX: Colaboración para un acceso equitativo mundial a las vacunas contra la COVID-19”, accedido 25 de abril de 2025, <https://tinyurl.com/bdd9u7ks>.

24 Gostin, Moon y Mason Meier, “Reimagining Global Health”.

25 Mohamed Ahmed, “Alocución de apertura del director general de la OMS en la conferencia de prensa sobre la COVID-19 de 5 de febrero de 2021”, *Organización Mundial de la Salud*, 5 de febrero de 2021, párr. 1, <https://tinyurl.com/5xdhw6uu>.

ción de una respuesta coordinada que promueva la vacuna como un bien público global para la salud. Frente a situaciones como esta, el rol de la OMS es importante, pero la institución carece de autoridad y recursos. Los países de ingresos medios y bajos requieren de su guía técnica y asistencia operativa, así como los de ingresos altos necesitan de sus funciones de intercambio de información y coordinación de investigación.²⁶

Según Heather Wipfli y Daniel Luo, la OMS falló en convencer a las grandes farmacéuticas de unirse a colaboraciones multilaterales de código abierto de investigación de vacunas; en cambio, los países de ingresos altos invirtieron en farmacéuticas privadas para asegurar su provisión. El contrato de Estados Unidos con Moderna alcanzó los USD 2500 millones, y el firmado con Pfizer/BioNTech, los USD 1950 millones. Por su parte, China, Rusia, India y el Reino Unido desarrollaron sus propias vacunas.²⁷

En este sentido, se genera otro dilema, relacionado con los derechos de propiedad intelectual. Wipfli y Luo reflexionan que la OMC tiene autoridad en cuanto a la flexibilidad de patentes y que podría desempeñar un importante papel en cuanto a la propiedad intelectual en el acceso a las vacunas, rol que ejerció en 2000 con los antirretrovirales para el tratamiento del VIH.

De hecho, India y Sudáfrica, que tienen capacidad de producción masiva de genéricos, exhortaron en octubre de 2020 a una exención de los derechos de propiedad intelectual para los miembros de la OMC. La propuesta no fue aceptada por algunos miembros, entre ellos Estados Unidos, la Unión Europea y Reino Unido. Además, las estrategias adoptadas por los países para aumentar su capacidad productiva interna de vacunas están provocando desabastecimiento de materias primas como vidrio y plástico para otros lugares de fabricación.

Sin flexibilidad de patentes internacionales, acuerdos de producción y reglas contra embargos en suministros esenciales, la fabricación permanece limitada a las instalaciones que pertenecen y son operadas por compañías que poseen la propiedad intelectual y están ubicadas en los países de ingresos más altos.²⁸

26 Gostin, Moon y Mason Meier, "Reimagining Global Health".

27 Heather Wipfli y Daniel Luo, "The Emperor's Institutions: Does COVID-19 Vaccine Distribution Demonstrate the Failure of Multilateralism?", *The University of Auckland*, 16 de marzo de 2021, <https://tinyurl.com/bxwmxjux>.

28 *Ibíd.*, párr. 7.

Ruggie mencionaba que un sistema competitivo de alianzas bilaterales debilita al multilateralismo. Esto puede verse reflejado en los acuerdos bilaterales logrados por algunos países directamente con las empresas fabricantes de las vacunas, de tal manera que los precios son distintos para cada país comprador: por ejemplo, Sudáfrica compró cada dosis de la vacuna de Oxford-AstraZeneca a USD 5,25, mientras que la Unión Europea pagó USD 2,15. El Reino Unido y Estados Unidos esperan pagar por ella USD 3 y USD 4, respectivamente.

La explicación otorgada al subdirector de Salud de Sudáfrica es que su país se encuentra clasificado por el Banco Mundial como de ingreso medio-alto, y que los países de ingresos altos obtienen un descuento por haber invertido en la investigación y el desarrollo de las vacunas.

Asimismo, la Unión Europea adquiere cada dosis de BioNTech y Pfizer, a la cual destinó recursos, a USD 14,70; a Estados Unidos le cuesta USD 19,50. Por el contrario, la de Moderna, financiada por Estados Unidos, le cuesta USD 15 al país norteamericano y USD 18 a la Unión Europea.²⁹

Evidentemente, no es nuevo que el multilateralismo revele sus falencias, pero la gestión de la pandemia del COVID-19 podría representar una oportunidad para recobrar la confianza en su funcionamiento. Narlikar, además de medidas técnicas, considera que cuatro aspectos pueden fortalecer el multilateralismo: 1. buscar mejores mecanismos distributivos para volver a apostar a la globalización —en efecto, recordando los postulados de John Gerard Ruggie, el multilateralismo debe generar beneficios en el tiempo, o, como la denomina Keohane, “reciprocidad difusa”—; 2. tener una nueva narrativa que atraiga a nivel individual y grupal y transmita por qué el multilateralismo reformado beneficia directamente a los ciudadanos en todos los ámbitos, y no solo mañana sino también hoy; 3. renegociar las instituciones multilaterales; y 4. acordar valores —quizás esto podría compararse con los principios de los que hablaba Ruggie, pues Narlikar menciona la democracia, el Estado de derecho, el pluralismo, etc.—.³⁰

29 Owen Dyer, “COVID-19: Countries Are Learning What Others Paid for Vaccines”, *British Medical Journal* 372 (2021), <http://doi.org/10.1136/bmj.n281>.

30 Narlikar, “Why Multilateralism Is in Such a Mess”.

Conclusión

De acuerdo con lo expuesto a lo largo de este ensayo, se podría deducir que en materia económica el multilateralismo ha sido crucial, porque se encuentra mejor estructurado y hay consenso. Sin embargo, en ámbitos como la salud, tomando en cuenta la pandemia del COVID-19, quizás no se había anticipado ninguna medida. Allí, el sistema de la ONU, la institución multilateral por excelencia, ha mostrado sus deficiencias para enfrentar una pandemia y alcanzar *solidaridad mundial* frente al *nacionalismo de la vacuna*.

Se requiere entonces reformar o fortalecer el sistema de la ONU, aunque, como menciona Ruggie, las organizaciones internacionales no son el único espacio donde reside el multilateralismo. La interdependencia y la globalización siguen vigentes, y todo tipo de información está disponible para consumo masivo.

Se concluye también que, para que el multilateralismo sobreviva, se necesitan voluntades políticas firmes: en el caso de la pandemia, por ejemplo, considerar a la vacuna como un bien público global, con miras a transformar la gobernanza sanitaria mundial. El hecho de que los acuerdos sean multilaterales hace que se basen en principios generalizados, lo que a su vez los vuelve más flexibles frente al cambio, en comparación con acuerdos basados en intereses particulares. De esta manera, se garantiza su adaptabilidad y continuidad.

De acuerdo con la revisión conceptual realizada por Ruggie, el multilateralismo se ha construido a partir de la visión estadounidense. Por lo tanto, debería replantearse o considerarse que ahora existen más actores —como China— y otros no estatales y de gran relevancia —como la academia, la sociedad civil y el sector privado—. No obstante, el multilateralismo, explicaba también Ruggie, debe sostenerse en principios como la democracia, que (se entiende) no son negociables.

De igual forma, el multilateralismo precisa recuperar la credibilidad e inspirar a la adhesión y el cumplimiento de acuerdos. Asimismo, debe plantear mecanismos efectivos de manejo de crisis internacionales y abordar más temas no topados en este ensayo pero igual de importantes, como la proliferación nuclear y la ciberseguridad, en los que poco o nada se ha logrado y que han puesto de manifiesto una serie de amenazas.

Finalmente, al recordar las categorías que aborda Ruggie —en las que históricamente existieron soluciones multilaterales exitosas: derechos de propie-

dad de los Estados, manejo de problemas de coordinación y resolución de problemas de colaboración—, precisamente lo que falta para enfrentar a la pandemia del COVID-19 son las dos últimas: coordinación y colaboración. Hoy es necesario planificar las acciones en el escenario pos-COVID, que sin duda va a transformar al mundo conocido y su orden internacional.

Bibliografía

- Ahmed, Mohamed. “Alocución de apertura del director general de la OMS en la conferencia de prensa sobre la COVID-19 de 5 de febrero de 2021”. *Organización Mundial de la Salud*. 5 de febrero de 2021. <https://tinyurl.com/5xdhw6uu>.
- BBC. “Remdesivir: la polémica compra de EE. UU. de casi toda la existencia mundial del prometedor fármaco para combatir el COVID-19”. *BBC*. 1 de julio de 2020. <https://tinyurl.com/yv5e3ep8>.
- Berkley, Seth. “COVAX Explained”. *Gavi The Vaccine Alliance*. 3 de septiembre de 2020. <https://tinyurl.com/czzckm7j>.
- Blake, Paul, y Divyanshi Wadhwa. “Resumen anual 2020: El impacto de la COVID-19 (coronavirus) en 12 gráficos”. *Banco Mundial*. 14 de diciembre de 2020. <https://tinyurl.com/59rmhzyx>.
- Bueno de Mesquita, Judith, y Benjamin Mason Meier. “Moving towards Global Solidarity for Global Health through Multilateral Governance in the COVID-19 Response”. *University of Essex*. 29 de junio de 2020. <https://tinyurl.com/56c8r39b>.
- Coronavirus Resource Center. “COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)”. *John Hopkins University & Medicine*. Accedido 25 de abril de 2025. <https://tinyurl.com/35fc97sb>.
- Dyer, Owen. “COVID-19: Countries Are Learning What Others Paid for Vaccines”. *British Medical Journal* 372 (2021). <http://doi.org/10.1136/bmj.n281>.
- Gostin, Lawrence, Suerie Moon y Benjamin Mason Meier. “Reimagining Global Health Governance in the Age of COVID-19”. *American Journal of Public Health* 110, n.º 11 (2020): 1615-9. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2020.305933>.
- Gowan, Richard. “Multilateralism in Freefall?”. *United Nations University-Centre for Policy Research*. 30 de julio de 2018. <https://tinyurl.com/bdf2jan9>.
- Guterres, António. “UN Chief Addresses the Global #COVID19 Crisis (19 March 2020)”. Video de YouTube. 19 de marzo de 2020. <https://tinyurl.com/323kp44v>.
- Kondoh, Hisahiro. “Unilateralism versus Multilateralism? Emerging Countries and Emerging Multilateralisms”. *Journal of International Development Studies* 28, n.º 3 (2019): 31-47. <https://tinyurl.com/3r2bn29p>.
- Narlikar, Amrita. “Why Multilateralism Is in Such a Mess and How We Can Fix It”. *World Economic Forum*. 25 de enero de 2020. <https://tinyurl.com/4s3pftcx>.
- OMS. “Acelerador del acceso a las herramientas contra la COVID-19”. *Organización Mundial de la Salud*. Accedido 25 de abril de 2025. <https://tinyurl.com/mr4854ny>.

- . “COVAX: Colaboración para un acceso equitativo mundial a las vacunas contra la COVID-19”. *Organización Mundial de la Salud*. Accedido 25 de abril de 2025. <https://tinyurl.com/bdd9u7ks>.
- . “International Health Regulations”. *World Health Organization*. Accedido 25 de abril de 2025. <https://tinyurl.com/ybn8f2ja>.
- Ruggie, John Gerard. “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”. *International Organization* 46, n.º 3 (1992): 561-98. <https://bit.ly/4iyhmPN>.
- Wipfli, Heather, y Daniel Luo. “The Emperor’s Institutions: Does COVID-19 Vaccine Distribution Demonstrate the Failure of Multilateralism?”. *The University of Auckland*. 16 de marzo de 2021. <https://tinyurl.com/bxwmxjux>.



El problema de la integración latinoamericana: ¿Por qué no se cumplen los objetivos? Un análisis de la Comunidad Andina de Naciones

The Problem of Latin American Integration:
Why Are the Objectives Not Being Fulfilled?
An Analysis of the Andean Community

Gabriel Cantos¹ 

<https://doi.org/10.32719/26312549.2022.22.6>

Recibido: 15 de abril de 2021 | Revisado: 1 de septiembre de 2024 | Aceptado: 15 de octubre de 2024

Resumen

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es uno de los organismos internacionales más antiguos de la región, y ha centrado sus objetivos principalmente en el desarrollo económico de los países miembros del bloque. Sin embargo, y a pesar de los constantes esfuerzos, la CAN parece que estuviera destinada a funcionar a la mitad de sus capacidades. El presente ensayo se plantea estudiar por qué la CAN no logra cumplir con los objetivos trazados. Se intentará desvelar esta interrogante a través de un análisis histórico del proceso de integración en América Latina, del proceso de integración de la CAN y, finalmente, de los factores que llevan a que no logre su cometido. Se llega entonces a comprender que las principales razones por las que el proyecto fracasa son la falta de voluntad de los Estados miembros, las ideologías diametralmente opuestas entre ellos, y la carencia de liderazgos fuertes en el proceso de integración.

Palabras clave: integración regional, mercado común, Comunidad Andina, integración económica, organización regional, desarrollo económico, cooperación regional

-
- 1 Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad de las Américas, Ecuador. Miembro del Servicio Exterior del Ecuador. Artículo ganador del tercer lugar en el Primer Concurso de Ensayos Académicos Diego Cordovez. ge.cantos@gmail.com.
Para citar este artículo: Cantos, Gabriel. "El problema de la integración latinoamericana: ¿Por qué no se cumplen los objetivos? Un análisis de la CAN". *Comentario Internacional* 22 (2024): 119-37.



Abstract

The Andean Community is one of the oldest international organizations in the region, which has focused its objectives, mainly on the economic development of the bloc's member countries. However, and in spite of the bloc's constant efforts to meet all of its behind-the-scenes objectives, the CAN appears to be destined to function at half its capabilities and to fail in achieving its objectives. In this sense, this essay aims to study why CAN objectives are not being fulfilled. Based on this, the article will try to unveil this question through a historical analysis of the integration process in Latin America. Later, it will study the CAN integration process, and finally it will analyze the factors that lead to the integration process does not manage to meet the objectives that have been set. In this sense, it is understood that the main reasons why the project fails are: 1. due to the lack of will of the Member States; 2. a cause of ideological disputes that are diametrically opposed between members; and 3. due to the lack of strong leadership in the integration process.

Keywords: regional integration, common market, Andean Community, economic integration, regional organization, economic development, regional cooperation

Introducción

La idea de una integración en América Latina no es un tema reciente. Desde la época poscolonial, los nacientes Estados del subcontinente buscaron consolidar alianzas y bloques que les permitieran ser más competitivos y menos dependientes de las grandes potencias de la época. En 1812, con el Manifiesto de Cartagena, y posteriormente en 1815, con la Carta de Jamaica, Simón Bolívar planteó su visión de la Patria Grande, que abandonaría el modelo de las nacientes *repúblicas* en favor de una gran estructura de carácter *supranacional*.² Esta idea, a pesar de sus grandes defensores, nunca sería concretada, ni mucho menos puesta en práctica por las grandes diferencias en la región y los pocos canales comerciales con que se contaba en la época.

Con el inicio de la globalización y el *boom* del desarrollo económico internacional, se dio inicio a la primera ola de integración en América Latina en la década de 1950.³ La búsqueda de competitividad y desarrollo económico de las naciones y de la región fue (y es) el principal eje en todos los procesos de integración suscitados hasta la fecha. No sorprende que, desde las posturas *cepalistas* de Raúl Prebisch hasta la fecha, América Latina haya vivido va-

2 Luis Herrera, "Proceso de integración de América Latina y El Caribe", *Revista de Ciencias Sociales* (Cr) 4, n.º 158 (2017), <https://tinyurl.com/2s4h7649>.

3 Andrés Malamud, "Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and The Latin American Experiences", documento de trabajo, Robert Schuman Centre for Advances Studies (RSCAS), marzo de 2013, <https://tinyurl.com/yx4wn9ww>.

rios y complejos procesos de integración, desde un regionalismo cerrado hasta una integración *antihegemónica*, pasando en el camino por una integración abierta. Durante este período, organismos como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), por nombrar algunos, irrumpieron en la arena internacional y moldearon la agenda política, económica y social de la región.

Lo curioso es que todos los organismos nombrados, así como los que no lo han sido, más allá del camino o el modelo utilizado, buscaron en principio el desarrollo económico de las naciones que los integraron. Sin embargo, también comparten un mismo problema: hasta el día de hoy no han podido cumplir con los objetivos que se trazaron durante su proceso de constitución. Es más, pareciera que, hoy, todos los procesos de integración en la región estuvieran destinados a funcionar a la mitad de sus capacidades:

Si bien el resultado hasta ahora obtenido del esfuerzo integracionista no se traduce en un fracaso, toda vez que ha servido como instrumento para aumentar de manera considerable el comercio intrarregional, tampoco puede ser considerado exitoso, pues en ningún caso ha alcanzado los objetivos propuestos, quedando en el tránsito entre una zona de libre comercio y lo que pretende ser una unión aduanera, resultando en cualquier caso un esquema imperfecto.⁴

En este sentido, uno de los casos más emblemáticos es el de la CAN. Desde la década de 1990 hasta la actualidad, la CAN ha tenido que afrontar un proceso de estancamiento económico y político marcado por el abandono de Venezuela en 2006, la disputa interna entre los países miembros y el fracaso del acuerdo como bloque con la Unión Europea. Estas mismas dificultades, así como la emergencia de nuevos mercados más atractivos, han impedido el cumplimiento de los objetivos trazados por la CAN y —en palabras de algunos expertos— la han dejado en una lucha por sobrevivir.

En tal aspecto, el siguiente ensayo busca responder cuál o cuáles son los problemas de la integración de la CAN y por qué no se han cumplido los ob-

4 Ángela Gómez Jutinico, “Dificultades de la integración económica en América Latina: La armonización de impuestos indirectos, el mayor desafío en la CAN”, *Prolegómenos. Derechos y Valores* 13, n.º 25 (2010): 53, <https://tinyurl.com/4peabbhj>.

jetivos trazados. En primer lugar se hará una breve revisión del enfoque de la integración en la región, luego se analizará el proceso de integración de la CAN, en tercer lugar se estudiarán los ejes de las problemáticas encontradas y, finalmente, se cerrará con unas breves impresiones sobre el tema.

El enfoque de la integración en América Latina

Dejando de lado las posturas poscolonialistas, desde el inicio de los intentos al respecto en la década de 1950, el rasgo más distintivo de la integración latinoamericana —a diferencia de la europea— fue que la región nunca se planteó superar el Estado-nación, a tal punto que se evitó cualquier modelo que significara una cesación de la soberanía nacional en pos de una supranacionalidad; aunque la CAN lo intentó en algún momento, la medida nunca prosperó.⁵ La realidad de la integración en la región, como ya se comentó, siempre estuvo sujeta a la búsqueda de una mejor posición dentro del mercado internacional, al desarrollo de las economías de los países y al aumento en la competitividad económica y comercial de la región en contra de las grandes potencias, sin la necesidad de abandonar la soberanía de cada uno de los países.

En este sentido, en los años 50 del siglo XX se buscó establecer en América Latina un mercado común que ayudaría a los países de la región a mejorar competitivamente dentro del mercado internacional. A tal efecto, aparece la propuesta de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) —a cargo de Raúl Prebisch—,⁶ que permitiría un desarrollo económico duradero y ayudaría a superar las brechas entre el centro y la periferia. Prebisch consideraba que lo mejor para solucionar los problemas de América Latina era la industrialización, pues era sostenible en el tiempo, a diferencia del intercambio comercial (el cual mostraba deterioro con los años).⁷

Este primer proceso de integración, denominado “viejo regionalismo”, se caracterizaba por una relación cerrada entre los actores, objetivos específicos en lo institucional, defensa del Estado-nación y un férreo proteccionismo en

5 José Briceño, “Times of Change in Latin American Regionalism”, *Contexto Internacional* 40, n.º 3 (2018), <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2018400300008>.

6 Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (Santiago de Chile: CEPAL, 2012), <https://tinyurl.com/55m2tpp6>.

7 Raúl Prebisch, “Commercial Policy in the Underdeveloped Countries”, *American Economic Review* 49, n.º 2 (1959), <https://tinyurl.com/mpuftrsn>.

lo económico,⁸ “así como [por] la búsqueda de la transformación productiva de la región a través de la ISI [industrialización por sustitución de importaciones]”.⁹ En general, se buscaba que los países de Latinoamérica dejaran de producir solo materias primas y que, paulatinamente, ampliaran sus mercados nacionales:

El objetivo central de los acuerdos fue apoyar el modelo de desarrollo de la industrialización sustitutiva de importaciones, impulsado por el Estado. Este modelo expresaba el pesimismo en materia de exportaciones, el escepticismo respecto de los mercados privados y una gran preocupación en relación con la presencia y la dependencia de empresas extranjeras. El objetivo era industrializar mediante la sustitución de las importaciones amparándose en elevados niveles de protección nacional (la protección efectiva podría ser del 150 al 200 %) con planificación estatal y la intervención directa del sector público en los mercados.¹⁰

Como resultado, el viejo regionalismo traería consigo la creación de organismos como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960, la Asociación Caribeña de Librecombio (ALC) en 1965 —que sería posteriormente sustituida por la Comunidad del Caribe (CARICOM) en 1973— y el Pacto Andino en 1969, que posteriormente se constituiría en la CAN. Estos nuevos organismos se trazaron la formación de un mercado común, la mejora de las capacidades de cada país y el aumento de la industrialización de la región a través del establecimiento de zonas de libre comercio que debían perfeccionarse mediante la eliminación de gravámenes y restricciones comerciales.¹¹

Sin embargo, las realidades comerciales y económicas de los países latinoamericanos obligaron a una sobreprotección de la industria local, lo cual —añadido a la necesidad del ingreso de capital extranjero, los problemas inflacionarios de la región, problemas con la balanza de pago, la crisis del petróleo de los años 70, así como el fin de la Guerra Fría, el inicio de la globalización y

8 Björn Hettne, “El nuevo regionalismo y el retorno a lo político”, *Comercio Exterior* 52, n.º 11 (2002): 955, <https://tinyurl.com/nhkrc97w>.

9 José Briceño, *Las teorías de la integración regional: Más allá del eurocentrismo* (Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia / Centro de Pensamiento Global, 2018), 45, <https://doi.org/10.16925/9789587601015>.

10 Robert Devlin y Antoni Estevadeordal, *¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?* (Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo [BID] / Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe [INTAL], 2001), 3.

11 Florabel Quispe, “Problemas y perspectivas de procesos de integración en América Latina”, *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional* 16 (2010), <https://tinyurl.com/yeyscyz>.

la entrada en vigor del paradigma neoliberal—obligó que el proceso de integración tuviera que ser reformulado a finales de los años 80 e inicios de los 90.¹²

Esta nueva revisión de los modelos de integración sería conocida como “integración abierta” o “regionalismo abierto”, y se caracterizó por ser compatible con la apertura comercial y la latente interdependencia de los Estados. Además, el proceso se volvió más voluntarioso entre las regiones y los actores nacientes, que veían en la necesidad de unirse y cooperar una vía para el desarrollo,¹³ lo cual permitió una mejor relación Norte-Sur en la firma de tratados de libre comercio (TLC).¹⁴

El nuevo regionalismo buscó promover el desarrollo social y económico de la región, a través de un equilibrio armónico del proceso de integración en la firma de acuerdos y tratados constituidos. En este sentido, en 1980, tras la firma del Tratado de Montevideo, se creó (como reemplazo de la ALALC) la ALADI, que también se planteó establecer un mercado común.

La ALADI no siguió adelante con los grandes objetivos de los años 60 en favor de acuerdos limitados referidos al acceso al mercado por la vía del intercambio de preferencias totales o parciales sobre el comercio de productos específicos, con sus correspondientes normas de uso de salvaguardias, reglas de origen, etc.¹⁵

Este nuevo proceso de integración inspiraría la firma de “acuerdos de complementación económica” en la región entre finales de los años 80 y principios de los 90. En 1991 se formarían el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el MERCOSUR y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); en 1994, la Asociación de Estados del Caribe (AEC); y en 1996 se firmaría el tratado constitutivo para el cambio del Pacto Andino a la CAN.

En tal razón, el nuevo regionalismo se mostraba como un proceso más abierto a la liberación comercial. El arancel externo en la región se redujo en los años 90, lo que permitió la reducción de los obstáculos del comercio regional y un mayor y mejor acceso a los mercados internacionales.¹⁶ Sin embargo, este modelo de integración

12 Anne Marie Hoffmann, *Regional Governance and Policy-Making in South America* (Cham, CH: Springer, 2019), 68, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-98068-3>.

13 Hettne, “El nuevo regionalismo”, 955.

14 José Briceño, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, *Estudios Internacionales* 45, n.º 175 (2013), <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27352>.

15 Devlin y Esteveadeordal, *¿Qué hay de nuevo?*, 5.

16 *Ibid.*, 7.

se enfrentó a distintos escenarios y problemas: políticas neoliberales, el consenso de Washington que promueve en los Estados privatizaciones, la reducción del sector público y en las inversiones sociales, la globalización, las crisis políticas, corrupción, desigualdad social, inseguridad, pobreza y la violación de derechos humanos. Las desigualdades sociales y las asimetrías entre los países en los distintos sistemas han sido [...] elementos disonantes para que los resultados puedan impactar de la misma forma los mercados y la economía de los países.¹⁷

Las discrepancias que presentaría el modelo neoliberal a finales de los 90 e inicio de los 2000 abriría las puertas para dos nuevos modelos de integración en la región. Por un lado, el conocido como “modelo revisionista”, una respuesta al fallido modelo neoliberal y abierto a políticas más redistributivas y hacia otras áreas no tenidas en cuenta tradicionalmente en la agenda de integración latinoamericana, como la salud, la vivienda o la alimentación, lo que lo asemeja más a un Estado de bienestar.¹⁸ Por otro lado, con la llegada de regímenes de corte progresista, se daría inicio al modelo de integración “antihegemónico” o “antisistémico”, fundamentado en el establecimiento de una agenda que le permite alejarse de las potencias y regresar a la tradicional cooperación Sur-Sur.¹⁹ Además, al igual que el modelo revisionista, la integración antihegemónica abre su campo de acción a otras áreas más allá de la economía.

El enfoque de la integración en la Comunidad Andina de Naciones

La CAN fue fundada por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú tras la suscripción del Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969, bajo el nombre de Pacto Andino o Grupo Andino, con el objetivo de armonizar las políticas económicas en la región andina.²⁰ El Acuerdo de Cartagena tenía como prioridad promover el desarrollo equilibrado de los países miembros a través de una condición equitativa que permitiera la cooperación e integración eco-

17 Herrera, “Proceso de integración”, 169.

18 Briceño, “Ejes y modelos”.

19 José Briceño, “¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades”, *Cuadernos Americanos: Nueva Época* 3, n.º 161 (2017), <https://tinyurl.com/3txxf7r>.

20 Consuelo Aguirre, “La CAN, un organismo agotado en globalización: El fracaso del arancel externo común” (tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO] Ecuador, 2012), 31, <https://tinyurl.com/4xejrz38>.

nómicas y que gradualmente ayudara a la formación de un mercado común en la región.²¹

El Pacto Andino inmediatamente se trazó mejorar el nivel de vida de los habitantes del bloque, mediante el respeto de los valores democráticos y sociales y de los derechos humanos. De igual forma, se estableció una integración comercial que, por un lado, mejorara la posición de los países miembros en el panorama internacional y, por otro, disminuyera la vulnerabilidad de estos frente a factores externos, a través del establecimiento de una zona de libre comercio y un arancel externo común que permitiera el fortalecimiento de la solidaridad subregional y el desarrollo igual entre los miembros.²²

El modelo andino de integración se distinguía por su enfoque planificado, mediante el cual se esperaba poder avanzar rápidamente hacia la constitución de una unión aduanera. Con este objeto, el Grupo Andino contemplaba el establecimiento de un arancel externo común, que se sumaría a un programa de liberación automático e irrevocable de los aranceles para el comercio intrasubregional. El instrumental se complementó con un régimen de programas sectoriales de desarrollo industrial y otro de tratamiento común al capital extranjero (decisión n.º 24 de 1970), más el compromiso de armonizar las políticas macroeconómicas.²³

De esta forma, durante sus primeros años, el Pacto Andino conseguiría un crecimiento internacional sustancioso. Tal es así que en la década de los 70 se empezó a conformar su estructura institucional, la cual no solo buscó legitimar al bloque, sino también, aunque de forma paulatina, su integración completa y la progresiva unión de otros países (como el caso de Venezuela, que se uniría en 1973).²⁴

Lamentablemente, las ambiciones del bloque se verían rápidamente frenadas, por un lado, por el abandono de Chile en 1976, debido a incompatibilidades con la política subregional. El Gobierno de Pinochet alegó que la política de Chile no coincidía con el modelo de la CEPAL, que pretendía estabilizar las empresas nacionales.²⁵ Por otro lado, la falta de compromiso de

21 Quispe, "Problemas y perspectivas", 269.

22 Ibid.

23 Renato Baumann et al., *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: Avances, retrocesos y temas pendientes* (Santiago de Chile: CEPAL, 2002), 29.

24 Andrés Casas y María Elvira Correa, "¿Qué pasa con la Comunidad Andina?", *Papel Político* 12, n.º 2 (2007): 595, <https://tinyurl.com/mr2kedzx>.

25 Gómez Jutínico, "Dificultades de la integración económica", 54.

los Estados terminó retrasando el cumplimiento del programa de liberación y del arancel externo mínimo común.

La primera prórroga se realizó en 1976 tras el Pacto de Lima, aunque este también ayudó a la creación de programas de desarrollo industrial. La segunda ocurrió en 1978 en Arequipa, donde se ampliaron los plazos establecidos previamente.²⁶ Esto, añadido a la elevada deuda exterior que afrontaron los Estados a finales de los años 80, tuvo como consecuencia la pérdida de credibilidad del sector productivo y de los mismos Estados miembros del bloque.²⁷

Lo anterior llevó al bloque a plantearse una reestructuración a finales de la década de 1980 e inicios de la de 1990. En este sentido, el Protocolo de Quito (1987) iniciaría una serie de reuniones que buscarían la consolidación de la reestructuración del bloque en pos del modelo neoliberal. Aunque en Quito nuevamente se prorrogó el cumplimiento del programa de liberación y del arancel externo mínimo común, el nuevo protocolo consiguió la creación de una estructura legislativa que, además de fortalecer la integración, también marcaría una autonomía con relación a la ALADI.

Entre los principales cambios efectuados al Pacto Andino están la constitución de una zona de libre comercio en 1992 (que excluyó a Perú por decisión propia); la adopción del principio de supranacionalidad y la entrada en vigor de la unión aduanera en 1995; y en 1996 el Protocolo de Trujillo, que presentó reformas institucionales y de objetivos comerciales que buscaban armonizar un sistema institucional supranacional sin la necesidad de problemas con la legislación interna de los Estados: con él se crearon la CAN y el Sistema Andino de Integración (SIA).²⁸ Finalmente, en 1997, en la ciudad de Sucre, se terminaron de moldear las últimas piezas del acuerdo iniciado en Quito para mejorar la integración:

La consolidación de una institucionalidad con más capacidad obligante, así como otras a nivel de los cuerpos específicos de gobierno de la CAN, como lo son el Consejo Presidencial Andino y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, se pensó crearía suficiente peso propio para superar, según algunos, la falta de capacidad de acción o, según otros, lograr superar las limitaciones que

26 Ibid.

27 Casas y Correa, “¿Qué pasa con la Comunidad Andina?”, 595-6.

28 Horacio Godoy y Roberto González Arana, “La crisis de la CAN: El caso de los actores internos”, *Investigación y Desarrollo* 17, n.º 2 (2009): 356-7, <https://tinyurl.com/4d85vrzy>.

desde los mismos Estados se venía haciendo en defensa de intereses sectoriales o ideológicos.²⁹

Sin embargo, y a pesar de las reformas planteadas y la voluntad de constituir el mercado común antes de 2005, el bloque no logró consolidar los objetivos. Esto, principalmente, por la decisión unilateral de muchas de las instituciones, así como por la falta de voluntad de los Estados para continuar con el proceso de integración regional. Ante este panorama, a mediados de la primera década de los 2000 se intentó aplicar un modelo revisionista. En 2005, la CAN incorporó en la Agenda Andina la intención de integrarse con Sudamérica, Centroamérica y el Caribe. Además, buscó establecer avances en temas de telecomunicaciones, transporte, justicia, etc.

No obstante, la firma del TLC entre Colombia, Ecuador y Perú con Estados Unidos mostró que estos países estaban alejados del proyecto de la CAN, lo cual terminó sirviendo de excusa para la salida de Venezuela en 2006.³⁰ Adicionalmente, la búsqueda de algunos miembros de la CAN por anexionarse al MERCOSUR, la falta de rumbo dentro del bloque y el fallido acuerdo interregional entre la CAN y la Unión Europea terminaron dejando una crisis institucional que mantiene al bloque al borde de la desaparición.³¹

¿Por qué no se consiguen los objetivos de la integración?

En función de lo expuesto anteriormente, parecería que el principal motivo por el que la CAN no consigue los objetivos planteados es la falta de voluntad de los Estados hacia una supranacionalidad, y en parte es correcto. Desde sus inicios en 1969, con la firma del Acuerdo de Cartagena, la CAN ha buscado promover un mercado común que armonizara las políticas económicas y comerciales de sus miembros. Sin embargo, este proyecto ambicioso ha chocado con la renuencia de los Estados a ceder parte de su soberanía, lo cual es crucial para una integración regional más profunda.

29 Ibid., 357.

30 Casas y Correa, “¿Qué pasa con la Comunidad Andina?”.

31 Héctor Rojas, “La crisis de la Comunidad Andina”, *Boletín del Instituto de Estudios Constitucionales* 28 (2019), <https://tinyurl.com/mr3cfhf4>.

En el contexto de América Latina, el Estado-nación ha permanecido como el principal actor de las decisiones económicas y políticas, lo que ha impedido la formación de instituciones supranacionales efectivas que puedan regular y coordinar los esfuerzos regionales de manera independiente. A diferencia de la Unión Europea, donde los Estados miembros han delegado competencias significativas a organismos supranacionales como el Parlamento Europeo o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los países andinos han sido reacios a adoptar mecanismos que impliquen una cesión de poder. Este rechazo es esencialmente un reflejo de las prioridades nacionales: la soberanía y el control sobre las políticas internas prevalecen sobre los compromisos internacionales.

El concepto de *spill-over* es crucial en los procesos de integración. Según esta lógica, el éxito en un área de cooperación, como la creación de un mercado común, debería llevar automáticamente a una mayor integración en otras áreas, como la política monetaria o fiscal. Sin embargo, en el caso de la CAN, este efecto no se ha dado debido a la resistencia de los Estados a avanzar más allá de la cooperación económica superficial. Los Gobiernos han preferido mantener sus competencias nacionales intactas, lo que ha resultado en una estructura regional debilitada que no puede responder eficazmente a los desafíos internos y externos.³²

La salida de Venezuela de la CAN en 2006 es un ejemplo evidente de cómo la falta de voluntad política puede debilitar el proceso de integración. Venezuela abandonó el bloque como reacción a los TLC que otros miembros, como Colombia y Perú, firmaban con Estados Unidos, lo cual refleja las tensiones entre los intereses nacionales y los objetivos de integración regional.

Además, la falta de vinculación efectiva con los organismos internacionales ha impedido la consolidación de una agenda coherente de integración. Los Estados no están dispuestos a establecer compromisos vinculantes con instituciones regionales que podrían restringir su libertad de acción en el ámbito internacional. En este sentido, la armonización de normativas y políticas entre los Estados miembros y la CAN es deficiente, lo que afecta la efectividad de las iniciativas comunes. Por ejemplo, la aplicación de un arancel externo común, una de las metas clave del Acuerdo de Cartagena, nunca se implementó de manera eficaz.

32 Briceño, *Las teorías de la integración regional*.

Tabla 1
Resultados de los tratados de la CAN

Objetivo del tratado constitutivo (1969)	Eventos más importantes hasta 2006
Crear un mercado común regional	Establecimiento de una zona de libre comercio (1992), aunque sin consolidar una unión aduanera sólida.
Armonizar políticas económicas	Falta de coordinación en temas de comercio exterior; Venezuela abandona la CAN (2006).
Fortalecer la cohesión regional	Divisiones ideológicas impiden la firma de acuerdos comerciales conjuntos (por ejemplo, con la Unión Europea).

Elaboración propia.

En este sentido, el Estado se transforma en la principal variable que condiciona el cumplimiento de los objetivos de la CAN. Sin embargo, existen tres variables adicionales: el factor institucional, el factor ideológico y el factor de liderazgo.

El primero nace de la falta de armonización entre el Estado y el organismo, en primer lugar, por la falta de interés en la adecuación de mecanismos y en la armonización de las instituciones locales y regionales. Este problema ha sido uno de los factores estructurales que han obstaculizado el éxito del proceso de integración. Aunque la CAN cuenta con una de las estructuras institucionales más completas y avanzadas en América Latina, este potencial institucional no se ha traducido en resultados concretos debido a la falta de compromiso y voluntad política de los Estados miembros. La poca armonización se refleja en la desconexión entre las instituciones locales y las instituciones regionales, lo que crea una brecha significativa en la implementación de políticas comunes.

Uno de los puntos más paradójicos de la CAN es precisamente que, a pesar de contar con una sólida estructura institucional, los Gobiernos nacionales no han demostrado un interés real en alinear sus políticas e instituciones con las del bloque regional. Esta desconexión, sumada al desconocimiento de las normativas por parte de los Ejecutivos de los Estados miembros, ha generado un contexto en el que las decisiones tomadas a nivel regional no se implementan adecuadamente en el ámbito nacional, lo que provoca deficiencias operativas en todo el proceso de integración.³³

33 Rojas, "La crisis de la Comunidad Andina", 9-13.

Para que procesos de integración regional como los de la CAN tengan éxito, es esencial que las relaciones entre los Estados miembros y el organismo se basen en la efectividad de las instituciones creadas. Estas instituciones deben actuar como mediadores entre los intereses nacionales y los objetivos comunes, y su efectividad dependerá de su capacidad para aplicar y hacer cumplir las normas y los acuerdos previamente establecidos. Sin embargo, en el caso de la CAN, el cumplimiento y la aplicación de estas normas ha sido irregular, lo que ha afectado negativamente la consecución de los objetivos del bloque.

Un ejemplo claro de la falta de efectividad en la implementación de políticas comunes es la inexistencia de mecanismos armonizados en áreas clave como la política comercial o los estándares regulatorios entre los países miembros. Esto genera un alto grado de desconfianza entre los Estados, lo que reduce la cooperación y debilita el papel de la CAN como un verdadero actor supranacional.

La percepción negativa que tienen algunos Estados miembros y ciudadanos de la región sobre las instituciones de la CAN también ha influido en el limitado progreso del bloque. Un caso emblemático es el Tribunal Andino de Justicia (TAJ), que, a pesar de ser una de las cortes internacionales más eficaces del mundo, ha sido subestimado por los Gobiernos y ha enfrentado limitaciones debido a la falta de recursos y apoyo político.

A lo largo de su existencia, el TAJ ha emitido decisiones importantes que contribuyeron a la estabilidad del marco legal de la CAN. Sin embargo, a pesar de su relevancia, la falta de confianza en él y la ausencia de un compromiso sólido por parte de los Estados para fortalecer su capacidad han impedido que el TAJ cumpla plenamente su misión.

Esta desconexión institucional refleja un problema más profundo: la CAN carece de un marco político-jurídico consolidado que permita a sus instituciones operar con la fuerza y autonomía necesarias para hacer cumplir las normas. Sin un apoyo decidido por parte de los Estados, incluso las instituciones mejor desarrolladas, como el TAJ, no pueden ejercer su rol de manera efectiva.³⁴

El siguiente punto es el factor ideológico, uno de los elementos más complejos y dinámicos que afectan los procesos de integración en la CAN. A di-

34 Karen Alter y Laurence Helfer, *Transplantating International Courts: The Law and Politics of the Andean Tribunal of Justice* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2017), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199680788.001.0001>.

ferencia de la falta de voluntad política o de armonización institucional, que dependen de decisiones concretas de los Estados miembros, las tensiones ideológicas suelen ser más impredecibles, pues están profundamente arraigadas en las posturas políticas de los Gobiernos de turno. Estas diferencias ideológicas no solo influyen en las políticas internas de los países, sino también en la manera en que los Estados abordan la integración regional.

Un ejemplo claro de la influencia de las líneas ideológicas es la salida de Venezuela de la CAN en 2006. Bajo el liderazgo de Hugo Chávez, Venezuela adoptó una postura ideológica radicalmente distinta a las políticas más liberales de otros miembros. La decisión de Venezuela de abandonar el bloque estuvo motivada no solo por diferencias en cuanto a la integración económica, sino también por un choque profundo entre las agendas políticas y sociales de los Gobiernos. Para Venezuela, unirse al MERCOSUR presentaba un enfoque ideológico más cercano a sus políticas internas, ya que este bloque era percibido como más compatible con los principios de soberanía económica y resistencia al neoliberalismo.

Este tipo de decisiones pone de manifiesto cómo la divergencia ideológica puede fragmentar los esfuerzos de integración regional. El factor ideológico obliga a los Estados miembros de la CAN a lidiar con una integración multidimensional que no solo involucra cuestiones de soberanía, sino también la alineación de las decisiones del bloque con las políticas internas y los planteamientos ideológicos de cada país.³⁵ Las políticas de libre comercio, por ejemplo, han sido un punto de discordia, como se vio en la falta de apoyo de Ecuador y Bolivia a la firma del TLC entre la CAN y la Unión Europea. Estos países, bajo Gobiernos de izquierda, no compartían la visión liberal de sus vecinos Colombia y Perú.

En este contexto, la integración en la CAN no puede analizarse únicamente desde el prisma económico, sino que debe considerarse la dimensión política e ideológica. Los Gobiernos latinoamericanos tienden a tomar decisiones basadas en su alineación política y en cómo las políticas del bloque encajan o no con sus agendas internas. Esto conduce a un fenómeno de desintegración ideológica en el que los Estados, en lugar de fomentar la alineación regional, buscan alternativas en otros bloques que compartan sus valores.

La consecuencia de estas diferencias ideológicas es que los Estados miembros de la CAN comienzan a redefinir sus intereses y a explorar la posibili-

35 Briceño, *Las teorías de la integración regional*.

dad de unirse a otros procesos de integración más acordes con sus posturas políticas y comerciales. Un caso emblemático fue el de Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa, cuando el país exploró la posibilidad de unirse al MERCOSUR. La motivación de esta posible adhesión no era necesariamente económica sino ideológica, ya que Correa consideraba que el MERCOSUR ofrecía una plataforma más adecuada para promover las políticas progresistas y antihegemónicas de su Gobierno.

Por su parte, Bolivia siguió un camino similar. Bajo el liderazgo de Evo Morales, comenzó el proceso de adhesión como miembro permanente del MERCOSUR, que ofrecía una estructura más cercana a su visión de cooperación regional, enfocada en políticas de redistribución social y en el rechazo de los enfoques neoliberales que caracterizaban a otras agrupaciones como la CAN.

En contraste, Colombia y Perú optaron por priorizar su participación en la Alianza del Pacífico, un bloque centrado en la promoción del libre comercio y en la integración económica con mercados globales, especialmente con el Sudeste Asiático. La Alianza del Pacífico demostró un crecimiento impresionante, al atraer a países como México y Chile en una alianza que busca competir en la economía global. Este enfoque liberal está en sintonía con las políticas de apertura de mercado de Colombia y Perú, y los aleja de las tensiones ideológicas que han caracterizado a la CAN.

La divergencia ideológica dentro de este bloque ha tenido varias consecuencias. En primer lugar, lo ha fragmentado y ha debilitado su capacidad para actuar de manera cohesiva en el ámbito internacional. En lugar de trabajar como un bloque unido, los miembros de la CAN han optado por seguir caminos divergentes, uniéndose a otros grupos regionales que se alinean más con sus agendas nacionales. Esto ha reducido la capacidad de la CAN para negociar acuerdos comerciales o implementar políticas comunes de manera efectiva.

La última variable que ha frenado la consecución de objetivos en el proceso de integración de la CAN es la de liderazgo. En un contexto ideal, los procesos de integración deberían ser gestionados de manera conjunta, con cada país aportando en igualdad de condiciones para avanzar hacia objetivos comunes. Sin embargo, en la práctica, muchos bloques regionales en Latinoamérica han dependido de liderazgos fuertes que impulsaran el proceso de integración y lo guiaran en momentos críticos.³⁶

36 Hoffmann, *Regional Governance*.

La importancia de un liderazgo claro en los procesos de integración puede observarse en otros bloques regionales de América Latina. En el caso del MERCOSUR, Brasil ha ejercido un papel dominante como potencia económica y política, lo que le ha permitido guiar al bloque en momentos de crisis y fortalecer su integración. A pesar de las diferencias ideológicas que puedan existir entre los Gobiernos, Brasil ha sido capaz de mantener una visión unificada del proceso de integración, lo que ha sido clave para la estabilidad del bloque.

Por otro lado, el liderazgo de Chávez desempeñó un papel central en la creación y consolidación del ALBA. A través de un liderazgo fuerte y una visión ideológica clara, fue capaz de atraer a países afines y establecer una agenda política común basada en la cooperación y la resistencia al neoliberalismo. Aunque el ALBA no es un bloque económico tan relevante como el MERCOSUR, su capacidad de mantenerse unido en torno a una agenda común se debió en gran parte al liderazgo de Venezuela.

A lo largo de su historia, la CAN ha carecido del liderazgo necesario para guiar al bloque hacia una integración más profunda. Esta ausencia ha tenido varias consecuencias negativas. En primer lugar, ha impedido un impulso claro para coordinar las políticas regionales. Esto ha generado una situación de inercia en la cual los Estados miembros no han tenido incentivos para comprometerse plenamente con la agenda del bloque, lo que ha debilitado su capacidad para cumplir con sus objetivos originales, como la creación de un mercado común. Esta falta de liderazgo ha sido evidente en momentos clave, como la crisis institucional de la primera década de los 2000, cuando la CAN trató de implementar una “agenda andina” más ambiciosa para revitalizar el proceso de integración.

En segundo lugar, la falta de liderazgo ha permitido que las divisiones ideológicas entre los Estados miembros se amplifiquen y fragmenten aún más el bloque. Sin un liderazgo claro que promueva la cohesión y la unidad, los Estados han optado por seguir agendas particulares, lo que ha debilitado la capacidad de la CAN para actuar como un actor cohesionado en la región. La salida de Venezuela en 2006 y el creciente acercamiento de Bolivia al MERCOSUR son ejemplos claros.

Por otro lado, el cambio de foco de países como Colombia y Perú, que han optado por priorizar su participación en la Alianza del Pacífico, demuestra cómo la CAN ha dejado de ser un espacio atractivo para la cooperación regional. La Alianza del Pacífico, que ha tenido un crecimiento significativo gracias a su enfoque en el libre comercio y la apertura hacia los mercados asiá-

ticos, ha sido vista como una mejor opción por estos países, que buscan integrarse en redes económicas globales más competitivas.

La fragmentación interna dentro de la CAN ha sido un proceso en el que ningún Estado ha estado dispuesto a ceder lo suficiente para cumplir los objetivos regionales. Esto ha creado un vacío de poder, lo que ha debilitado la capacidad del bloque para tomar decisiones estratégicas o ejecutar políticas conjuntas con una visión a largo plazo.

Conclusiones

En los últimos años, el proceso de integración de la CAN ha estado en duda, por un lado, debido al fracaso en los modelos de integración aplicados en el bloque y, por otro, debido a los cambios extremos de Gobierno, que han pasado de derecha a izquierda y de izquierda a derecha en el espectro político. Esto ha tenido como consecuencia un cambio en las políticas internacionales y en el enfoque de integración, así como la carencia de un rumbo definido.

La realidad es que, a pesar de que desde 2013 la CAN ha intentado reorganizar el proceso de integración del bloque mediante el establecimiento de su protocolo de reingeniería —lo que ha permitido la entrada en vigor de varios planes instrumentales para la región—, sigue sin solventar los clivajes estructurales que afronta. La falta de objetivos claros y de soluciones ante los desafíos y las oportunidades que representan los nuevos bloques terminan mostrando una falta de visión.

En este punto, la CAN se enfrenta a un desafío mayor que la consecución de la integración plena: su extinción como bloque, especialmente, en primer lugar, por la ausencia de actores fuertes que guíen los procesos de integración, como sucedió en décadas pasadas. De igual forma, no han existido dinámicas de integración claras y agendas de integración homogéneas que unifiquen a los actores que están dispersos y con rumbos separados. Por ejemplo, Colombia, Ecuador y Perú buscan su ingreso a la Alianza del Pacífico, mientras que Bolivia está cada vez más lejos del bloque y más cerca del MERCOSUR. El fracaso de este modelo de integración y los continuos cambios de Gobierno, con tendencias diametralmente opuestas, han dejado un panorama mucho menos claro para la CAN.³⁷

37 Briceño, “¿Un nuevo ciclo regionalista?”.

Bibliografía

- Aguirre, Consuelo. “La CAN, un organismo agotado en globalización: El fracaso del arancel externo común”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador, 2012. <https://tinyurl.com/4xejr38>.
- Alter, Karen, y Laurence Helfer. *Transplanting International Courts: The Law and Politics of the Andean Tribunal of Justice*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2017. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199680788.001.0001>.
- Baumann, Renato, Inés Bustillo, Johannes Heirman, Carla Macario, Jorge Máttar y Esteban Pérez. *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: Avances, retrocesos y temas pendientes*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.
- Briceño, José. “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”. *Estudios Internacionales* 45, n.º 175 (2013): 9-39. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27352>.
- . *Las teorías de la integración regional: Más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia / Centro de Pensamiento Global, 2018. <https://doi.org/10.16925/9789587601015>.
- . “Times of Change in Latin American Regionalism”. *Contexto Internacional* 40, n.º 3 (2018). <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2018400300008>.
- . “¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades”. *Cuadernos Americanos: Nueva Época* 3, n.º 161 (2017): 15-45. <https://tinyurl.com/3txxf7r>.
- Casas, Andrés, y María Elvira Correa. “¿Qué pasa con la Comunidad Andina?”. *Papel Político* 12, n.º 2 (2007): 591-632. <https://tinyurl.com/mr2kedzx>.
- Devlin, Robert, y Antoni Esteve de Ordal. *¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?* Buenos Aires: BID / INTAL, 2001.
- Godoy, Horacio, y Roberto González Arana. “La crisis de la CAN: El caso de los actores internos”. *Investigación y Desarrollo* 17, n.º 2 (2009): 350-67. <https://tinyurl.com/4d85vrzy>.
- Gómez Jutínico, Ángela. “Dificultades de la integración económica en América Latina: La armonización de impuestos indirectos, el mayor desafío en la CAN”. *Prolegómenos. Derechos y Valores* 13, n.º 25 (2010): 53-73. <https://tinyurl.com/4peabbhj>.
- Herrera, Luis. “Proceso de integración de América Latina y El Caribe”. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)* 4, n.º 158 (2017): 167-83. <https://tinyurl.com/2s4h7649>.
- Hettne, Björn. “El nuevo regionalismo y el retorno a lo político”. *Comercio Exterior* 52, n.º 11 (2002): 954-65. <https://tinyurl.com/nhkrc97w>.
- Hoffmann, Anne Marie. *Regional Governance and Policy-Making in South America*. Cham, CH: Springer, 2019. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-98068-3>.
- Malamud, Andrés. “Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and The Latin American Experiences”. Documento de trabajo, RSCAS. Marzo de 2013. <https://tinyurl.com/yx4wn9ww>.

- Prebisch, Raúl. "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries". *American Economic Review* 49, n.º 2 (1959): 251-73. <https://tinyurl.com/mpuftrsn>.
- . *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2012. <https://tinyurl.com/55m2ttp6>.
- Quispe, Florabel. "Problemas y perspectivas de procesos de integración en América Latina". *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional* 16 (2010). <https://tinyurl.com/yeyscyzs>.
- Rojas, Héctor. "La crisis de la Comunidad Andina". *Boletín del Instituto de Estudios Constitucionales* 28 (2019): 7-18. <https://tinyurl.com/mr3cfhf4>.



El cambio de líquido a gaseoso de los organismos interagenciales del derecho internacional público en América Latina: Una mirada desde la teoría de juegos

The Change from Liquid to Gaseous of the Interagency Bodies of Public International Law in Latin America: A Game Theory's Perspective

Frank Quinatoa Paucar¹ 

<https://doi.org/10.32719/26312549.2022.22.7>

Recibido: 15 de abril de 2021 | Revisado: 1 de septiembre de 2021 | Aceptado: 23 de septiembre de 2024

Resumen

A inicios del siglo XXI, la integración latinoamericana en organismos como la UNASUR, MERCOSUR y CELAC se proyectaba como un futuro prometedor de cooperación multilateral. Sin embargo, los procesos políticos internos de cada nación archivaron el desarrollo de proyectos ambiciosos en multilateralismo. Este ensayo propone un análisis, desde la teoría de juegos, sobre los factores políticos, económicos y sociales que configuran el multilateralismo en América Latina. Mediante un enfoque constructivista, se argumenta que los Estados que componen las organizaciones intergubernamentales del derecho internacional público son agencias. Esto permite entender que los organismos multilaterales en América Latina sufren cambios periódicos sobre la institucionalidad de sus agencias. Lo anterior se explica desde el cambio de los estados de la materia: mientras el líquido se adapta y permea como las ideas en la *atmósfera discursiva*, cuando existe un punto de quiebre, cambia de estado y pasa a gaseoso, con lo que dispersa tanto a los Estados parte como a las ideas que fundaron el organismo

-
- 1 Abogado y economista, Universidad Técnica Particular de Loja. frankjqp2000@gmail.com.
Para citar este artículo: Quinatoa, Frank. "El cambio de líquido a gaseoso de los organismos interagenciales del derecho internacional público en América Latina: Una mirada desde la teoría de juegos". *Comentario Internacional* 22 (2024): 139-58.



internacional. Se concluye que, desde 2020, los desafíos globales y regionales que enfrentan los Estados en materia de seguridad, medio ambiente y comercio requieren replantear las bases del multilateralismo y el derecho internacional público actual en América Latina.

Palabras clave: agencia, derecho internacional, organismo internacional, cambio, estrategia

Abstract

At the beginning of the 21st century, Latin American integration in organizations such as UNASUR, MERCOSUR and CELAC was projected as a promising future for multilateral cooperation. However, the internal political processes of each nation shelved the development of ambitious projects in multilateralism. This essay proposes an analysis, using the theory of games, on the political, economic, and social factors that shape multilateralism in Latin America. Through a constructivist approach, the paper argues that the states that integrate the intergovernmental organizations of public international law are agencies. This allows to understand that the multilateral agencies in Latin America undergo periodic changes regarding the institutionalization of their agencies. It is explained from the change of states of matter: while the liquid adapts and permeates as ideas in the *discursive atmosphere*, when there is a breaking point, this changes state and turns to gaseous, dispersing both the states parties and the ideas that founded the international body. It is concluded that, since 2020, the global and regional challenges faced by states in terms of security, environment and trade require a rethinking of the foundations of multilateralism and current Public International Law in Latin America.

Keywords: agency, international law, international body, change, strategy

Introducción

Los organismos internacionales traducen el esfuerzo de los Estados por alcanzar metas en conjunto, amparados por el derecho internacional² (DI), el cual puede definirse como el conjunto de prácticas discursivas y profesionales que abarcan relatos desde lo local hasta lo global.³ El DI, en un sentido abstracto, se traduce como un campo de interacciones jurídicas que permiten positivizar las propuestas de cooperación internacional mediante acuerdos y tratados de carácter vinculante para las partes.

2 Referirse al derecho internacional sin diferenciar el campo público del privado es adecuado debido a las relaciones entre agentes estatales y no estatales que pueden ser parte de los tratados internacionales.

3 Luis Córdova, "Siete pautas para comprender los discursos del derecho", *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales* 9, n.º 18 (2017).

Por lo anterior, a través de tratados internacionales, los Estados, como agencias con intenciones, intereses y aspiraciones propias, tienen la facultad de constituir organizaciones intergubernamentales (OIG) en las que las relaciones *interagenciales* permiten que los proyectos se materialicen. El derecho internacional público (DIP) se enmarca como un catalizador de las relaciones entre agencias y las OIG, sin perjuicio de escenarios en que actores privados adquieran un rol importante en las relaciones multilaterales entre Estados.

El proceso de integración regional busca consensos entre Estados con el fin de obligarse por tratados internacionales, los cuales dependen en gran medida de la voluntad política de cada agencia.⁴ En la medida en que las agencias logran acuerdos comunes, se evidencia que las OIG están “marcadas por diferentes capacidades de poder e intereses que son articulados a través de procesos históricos de estructuración de redes”.⁵ Así, la intención de cooperación de una agencia o Estado no solo se perfila bajo asuntos económicos, sociales o políticos, sino que también se nutre de la historia, la cultura o las señas particulares de cada agencia.

Por ejemplo, en Latinoamérica, la bifurcación mediática de ideologías políticas direccionó a que distintas OIG como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) concluyeran prometedores proyectos de multilateralismo regional. En la misma línea, estos proyectos de integración se disolvieron ante las posturas de Gobiernos de turno cuyo discurso confrontó las ideologías políticas de cada nación, sin atender los aciertos y desaciertos de cada OIG.

En su etapa inicial, la UNASUR se encontraba en un panorama de adaptación como un líquido. Cuando esta OIG retuvo sus funciones, alcanzó un estado gaseoso por el cual sus ideas, al igual que sus Estados parte, se separaron, lo que originó que el proyecto regional perdiera consolidación. En otras palabras, la desintegración molecular de la materia se refleja en el multilateralismo como la desintegración regional a partir de la atmósfera discursiva de poder político. No obstante, las ideas que fundaron este proyecto aún se

4 Este ensayo no cuestiona la existencia de diferentes tratados internacionales. La complejidad del orden internacional basado en reglas invita a replantear la validez de un solo instrumento internacional que obligue a todos los Estados.

5 Gustavo Lins, “Poder, redes e ideología en el campo del desarrollo”, *Tabula Rasa* 6 (2007): 176, <https://doi.org/10.25058/20112742.291>.

encuentran en la *atmósfera-discusión* del debate académico y el discurso político internacional.⁶

El multilateralismo actual radica en la incorporación de nuevas alternativas ante los problemas de cooperación internacional. Mientras las OIG intentan solucionar problemas globales y regionales mediante la cooperación interestatal, los Estados optan por agendar acuerdos entre las partes interesadas, sin involucrar a uno o varios Estados de una OIG. Este fenómeno es parte de la fuerte crítica que el multilateralismo recibe y corresponde analizarlo a la luz de la teoría de juegos.

Metodología y enfoque de investigación

Por lo expuesto, el objetivo del presente trabajo es evaluar las distintas estrategias que ofrece el multilateralismo a nivel regional y global para Latinoamérica, con base en la teoría de juegos, mediante una revisión bibliográfica y documental. El objeto de referencia son las agencias del DIP.

El documento se divide en tres secciones. En la primera sección, denominada “El comportamiento de los organismos interagenciales del derecho internacional público en América Latina”, se realiza una revisión conceptual y teórica sobre la dinámica de las agencias o Estados latinoamericanos, con un enfoque constructivista de las relaciones internacionales. En la segunda sección, “El multilateralismo regional y global según la teoría de juegos”, se analizan las posturas de organismos regionales y globales conforme los riesgos y beneficios de los acuerdos multilaterales. Finalmente, en la tercera sección, “El direccionamiento del multilateralismo en América Latina”, se advierten alternativas de reestructuración sobre las bases del multilateralismo latinoamericano en relación con el DIP.

El documento trabaja con un enfoque constructivista-interpretativo. Se advierte que la investigación en DIP es incompleta sin el estudio de campos como la economía, la sociología y la politología. Si bien la teoría de juegos se entiende como una herramienta de toma de decisiones en economía, el análisis no se basa en la teoría aritmética de fondo. En concreto, acoge los axiomas económicos de toma de decisiones en estrategias y beneficios para las agencias

6 Este ensayo se redactó en el año 2020, cuando el paradigma tradicional sobre el multilateralismo cambió ante la falta de coordinación y ante los nuevos retos para enfrentar el COVID-19 a nivel global.

del DIP. En consecuencia, se vinculan conceptos neurálgicos de cada campo para comprender el direccionamiento del multilateralismo regional.

El comportamiento de los organismos interagenciales del derecho internacional público en América Latina

Latinoamérica, en las décadas de los 70 y 80, se rodeó de la tensión entre los bloques del Este y Oeste, que coordinaron acercamientos políticos, económicos, sociales y culturales con economías emergentes, procurando evitar enfrentamientos bélicos directos entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Luego de la fragmentación del bloque del Este, los Estados trabajaron en un *proceso de distensión*, lo cual incrementó la cooperación pacífica en los campos en que ambos bloques tuvieron intereses comunes, como mercados internacionales, relaciones diplomáticas más estables, acuerdos y tratados en diversas materias como comercio, cooperación y asistencia.⁷

Bajo este escenario, América Latina se caracterizó por una fragmentación de tipo residual. Antonio Sanahuja describe el panorama latinoamericano como “una arena de conflictos entre los Gobiernos y fuerzas sociales conservadoras y neoliberales, por un lado, y progresistas y de izquierda, por otro, que también involucra a sus socios y aliados externos y se relaciona con las pugnas hegemónicas globales”.⁸ Además, identifica que estas pugnas residuales dieron paso a una “resignificación de los conceptos de *concertación, cooperación e integración*, que dejan de ser categorías analíticas para transformarse en dispositivos discursivos de poder”.⁹ A partir del relato discursivo de poder, los Gobiernos de turno valoran la conveniencia o no de la integración.

Para comprender la dinámica del multilateralismo, el enfoque constructivista reconoce a una agencia como un sujeto que direcciona sus acciones u omisiones desde la racionalidad. De esta forma, para un agente

7 Rafael Casado, *Derecho internacional* (Madrid: Tecnos, 2017), 67.

8 José Antonio Sanahuja, “Regionalismo e integración en América Latina: De la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”, *Pensamiento Propio. Revista del Centro de Estudios Globales y Regionales* 21, n.º 44 (2016): 30, <https://tinyurl.com/cyuwvmy6>.

9 *Ibid.*, 31.

es posible tomar decisiones al respecto de lo que sucede con nuestros estados intencionales y no intencionales, y lo que pasa alrededor de nosotros. [...] [L]a realidad social se mantiene gracias a un todo constituido históricamente por una red de razonamientos, de acuerdos, y su sustento depende en sí de la *intencionalidad colectiva* y la *deliberación colectiva* acerca de los hechos sociales e institucionales.¹⁰

A partir de esta idea, las agencias se caracterizan por ser entes racionales que expresan deseos e intereses y, de la misma forma, reconocen la existencia de otras agencias. Entonces, un agente puede ser una persona en una misión diplomática que representa la visión de un Estado o agencia dentro de una OIG.

Bajo esta postura teórica, un organismo interagencial del DIP en América Latina se puede entender bajo la idea de adaptación a las formas de los líquidos como un estado de la materia. En esta guía, la intencionalidad de una agencia se perfila como un formato temporal y efímero,¹¹ porque ensambla dos elementos: una intención o propuesta *de jure* y el posible resultado *de facto*.¹² En síntesis, la agencia presenta sus propios intereses enmarcados en propuestas de carácter jurídico o llega a acuerdos con proyectos que se materializan en hechos o proyectos frente a una colectividad.

La caracterización de una agencia como un líquido corresponde a la idea de Zygmunt Bauman sobre el entendimiento de la adaptación de la sociedad como un líquido a los contextos sociales, políticos y económicos que se promueven mediante intereses jurídicos y *de facto*. Una premisa es que “los fluidos no conservan una forma durante mucho tiempo y están constantemente dispuestos a cambiarla”.¹³ En particular, la UNASUR, un organismo interagencial que se adaptó como un líquido, recogió las posturas ideológicas de una sociedad fragmentada. Las ideas discursivas de poder se regaron a distintos sectores regionales, globales y locales como característica de la permeabilidad de los fluidos.

Sobre esta analogía se funda el análisis del multilateralismo acerca de la teoría de juegos que se expone posteriormente. Hasta este punto es perento-

10 Juan Sebastián Sánchez, “Conciencia, intencionalidad y lenguaje: El reconocimiento agencial como base de la ontología social”, *Cuadernos de Filosofía Latinoamericana* 38, n.º 117 (2017): 204-5, <https://tinyurl.com/ykx6hccr>; énfasis añadido.

11 Zygmunt Bauman, *Modernidad líquida* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002), 37.

12 *Ibid.*, 46.

13 *Ibid.*, 8.

rio añadir tres reflexiones sobre las ideas discursivas de las organizaciones interagenciales del DIP con los estados de la materia.

El primer estado, el sólido, se caracteriza por la fortaleza de su estructura (institución) y la consolidación de sus partículas (integrantes), lo que se refleja en su perduración en el tiempo; un ejemplo es la Organización de las Naciones Unidas (ONU).¹⁴ De esta manera, el orden internacional basado en reglas mecaniza la coordinación de los Estados para cumplir y promover valores y principios comunes.¹⁵ La ONU, con 193 países, es uno de los organismos interagenciales más sólidos por su representación estatal, que implementa la cooperación internacional en la búsqueda de metas comunes.¹⁶

El segundo fenómeno a evaluar es la frágil consolidación de los organismos interagenciales líquidos, como la UNASUR, el MERCOSUR y la CELAC. Bajo la premisa del líquido, los agentes políticos latinoamericanos se identifican por la *flexibilización institucional* y la *segmentación organizacional* que conforman la práctica del regionalismo sudamericano.¹⁷ A esto se añade la fragmentariedad de las agencias sobre sus procesos políticos internos, como un parámetro que obliga a cuestionar constantemente la validez de la postura ideológica que predomina en el discurso de los agentes políticos. Por ello, es válido señalar la existencia de un “*multilateralismo hegemónico* con reglas e instituciones cada vez más cuestionadas por los países emergentes y la sociedad civil global en cuanto a su representatividad y legitimidad”.¹⁸ Este panorama dio a luz a la UNASUR en la primera década del siglo XXI.

14 Un organismo interagencial también puede actuar como una agencia en la medida en que sus instituciones sean sólidas. Lo anterior permitiría identificar la intencionalidad colectiva de, al menos, la mayoría de los Estados que componen la OIG. La UNASUR, por ejemplo, no actuaba en el multilateralismo latinoamericano como una agencia, al no contar con una estructura sólida que permitiera identificar la intencionalidad colectiva de todos los Estados parte. Por este motivo, en este texto, la UNASUR es tratada como un organismo interagencial. Por otra parte, la ONU, al contar con una legitimidad creada a partir del orden internacional basado en reglas con la firma de la Carta de Naciones Unidas, conforma una organización sólida que permite identificar la intencionalidad colectiva de sus Estados parte.

15 Casado, *Derecho internacional*, 44.

16 Su falencia reposa en el carácter sugestivo de sus resoluciones e incluso del carácter vinculante de las resoluciones del Consejo de Seguridad, un órgano limitado de participación y sujeto a la disposición de los miembros permanentes, algo que no es tema de discusión en esta reflexión.

17 Miriam Gomes y Lorena Granja, “La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28, n.º 1 (2019): 164, <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.6>.

18 Sanahuja, “Regionalismo e integración”, 58; énfasis añadido.

Parte de las directrices discursivas del multilateralismo latinoamericano surgen de una idea de nacionalización y “unionismo latinoamericano”.¹⁹ Sin embargo, entender la realidad regional implica el reconocimiento de procesos históricos relevantes en las estructuras políticas e ideológicas contemporáneas. Al respecto, Sanahuja afirma que

el nacionalismo fue discurso fundacional del nuevo poder poscolonial, constituyendo las nuevas naciones a partir de una narrativa legitimadora del dominio de las élites dominantes sobre el indígena o el afrodescendiente, y argumento recurrente del poder en las pugnas entre liberales y conservadores que desde sus orígenes fracturaron a las nuevas repúblicas.²⁰

Ante lo expuesto, la imagen mental de un electrocardiograma con puntos altos (como auges) y bajos (como crisis) matiza los cambios institucionales que sufren los organismos intergubernamentales en el multilateralismo. Esto direcciona al planteamiento de la unión latinoamericana como el reducto secular de una herencia fragmentada por el racismo y la pugna de poderes entre agentes políticos que negaron la *otredad*.²¹ Además, esta visión permite establecer un vínculo neurálgico entre la perspectiva del resto del mundo sobre los procesos de integración en América Latina “y con ella [...] la elaboración teórica de la idea de raza como naturalización de esas relaciones coloniales de dominación entre europeos y no europeos”.²²

Continuando con el hilo de las tres reflexiones, es perentorio entender que el estado de la materia depende de la temperatura del entorno o de un objeto en contacto, así como de su capacidad de resistencia al cambio molecular. Entonces, bajo el enfoque constructivista, un organismo intergubernamental del DI que se localiza en un ambiente densamente fragmentado, dividido por el multilateralismo hegemónico e impulsado por la bifurcación de ideologías

19 Ibid., 39.

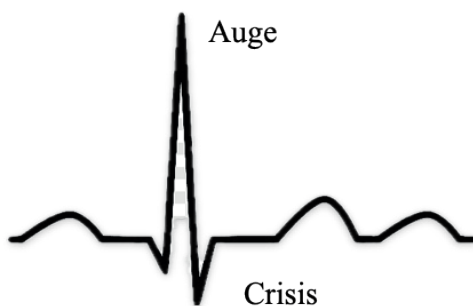
20 José Antonio Sanahuja, “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”, en *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe, coords. Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini (Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales [CRIES], 2012), 22, <https://tinyurl.com/bjbax2wz>.

21 Diana Solano, “Sobre la negación absoluta de la otredad en Francis Bacon”, *Repertorio Americano* 27 (2017): 48, <https://tinyurl.com/bdzmrace>.

22 Aníbal Quijano, *Cuestiones y horizontes: De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder* (Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales [CLACSO], 2014), 779, <https://tinyurl.com/t5jp8w37>.

con discursos arquetípicos en sus bases, presenta o tiende a cambios institucionales políticos y sociales. Esto evidencia el alto nivel de confrontación discursiva, el cual simboliza el punto de ebullición que transforma un organismo interagencial del DIP de líquido a gaseoso, estado caracterizado por la separación del espacio intramolecular y la dispersión. Por ello, una OIG *gaseosa* del DIP no adapta su forma al espacio en el que se encuentra: la UNASUR ya no era una OIG que se sostuviera desde una perspectiva discursiva y de control político en la tercera década del siglo XXI.

Figura 1
Cambios institucionales de los organismos interagenciales



Elaboración propia.

El estado gaseoso de la UNASUR delimitó su momento de ebullición, quiebre o crisis en septiembre de 2018, cuando Ecuador decidió retirarse definitivamente de este organismo interagencial. Sin embargo, tras el rastro de la incertidumbre y el crecimiento del riesgo sobre las relaciones interestatales entre los países sudamericanos, las ideas que permearon desde el estado líquido de la UNASUR como un proyecto político no desaparecieron, sino que permanecen en el estudio y las prácticas discursivas de agentes tanto estatales como no estatales, mientras se discute la necesidad de reevaluar la cooperación internacional.

Existen retóricas de la economía política de cada agencia, por ejemplo, en el MERCOSUR. En ese sentido, Andrés Serbin explica que esta OIG “no logra resolver sus evidentes déficits institucionales ni contribuye a avanzar en

una arquitectura regional más desarrollada y comprometida, ni en una construcción institucional más sólida a la antigua Comunidad Sudamericana de Naciones, rebautizada como la UNASUR”.²³

El multilateralismo regional y global según la teoría de juegos

Analizar el panorama latinoamericano requiere matizar el aspecto funcional del MERCOSUR desde la retórica política económica.²⁴ Esto se reflejó en la relación líquida de la UNASUR sobre la reunión de 2004 en Cusco, donde los presidentes latinoamericanos señalaron que la integración latinoamericana debía perfeccionarse en la medida en que la convergencia entre la MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile trabajara en un multilateralismo regional.²⁵

Al reconocer la fragmentación política y social de América Latina con base en una postura discursiva cambiante de líquida a gaseosa, es necesario analizar las estrategias de multilateralismo con base en la teoría de juegos no cooperativa en seguridad, medio ambiente y comercio. Se parte de la no intencionalidad de las agencias latinoamericanas de llegar a acuerdos de cooperación regional por la polarización y confrontación de sus políticas económicas. Esta herramienta permite entender las interacciones estratégicas entre dos o más jugadores: las agencias del DIP, las reglas del juego y las estrategias posibles a evaluar.²⁶

En esa línea, analizar los movimientos del multilateralismo en América Latina desde la teoría de juegos implica reconocer la ventaja de la unión: “[P]arecía lógico que el multilateralismo ofrecía el mejor camino para lograr metas interestatales como nacionales, promover objetivos comunes y ejercer

23 Andrés Serbin, “Los nuevos regionalismos y la CELAC: Los retos pendientes”, en *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, eds. Adrián Bonilla e Isabel Álvarez (San José: Isabel Álvarez Echandi, 2014), 48, <https://tinyurl.com/3hchxnwc>.

24 Gomes y Granja, “La integración sudamericana”, 159.

25 Alberto Adrianzén, ed., *La convergencia CAN-MERCOSUR: La hora de las definiciones* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2014), 11.

26 Walter Nicholson y Christopher Snyder, *Teoría microeconómica. Principios básicos y ampliaciones* (Ciudad de México: Cengage Learning, 2012), 251-2.

un liderazgo aceptado”.²⁷ En el otro lado de la moneda, los acuerdos multilaterales son reducto del debate de la soberanía interdependiente de luchas históricas: ceder para crecer. A partir de ello, la pregunta que guía la segunda sección es: ¿qué ceder y qué perder para ganar?

En primer lugar, el jugador debería ser el regionalismo latinoamericano, pero bajo el análisis sobre la fragmentación de la cooperación, cabe hablar de las agencias latinoamericanas del DIP. El resto de los jugadores son los Estados Unidos y la Unión Europea, como el bloque occidental, y Rusia y China, como un bloque oriental (por lo pronto). Sus posturas o movimientos se estudiarán en la tercera sección.

Frente a la necesidad de plantear objetivos comunes, los Estados optan por firmar acuerdos y/o tratados internacionales que, *prima facie*, generan efectos jurídicos recíprocos. Para tal efecto, el tratado internacional es el instrumento jurídico creado “mediante una manifestación de la voluntad común de dos o más sujetos de derecho de gentes con capacidad suficiente, tendiente a establecer una regla de derecho en un ordenamiento jurídico y que está regida [...] por el derecho internacional”.²⁸

Por su parte, John G. Ruggie inicialmente se refiere a las condiciones que determinan al multilateralismo como “un adjetivo que describe al sustantivo *institución*”.²⁹ En otras palabras, las relaciones multilaterales condicionan la existencia de las OIG. Por otro lado, la evidencia histórica permite trasladar el concepto “multilateralismo” como un complemento de la institucionalidad a una institución propia. Al integrar estas posturas, en síntesis, el multilateralismo es

una forma institucional la cual coordina relaciones entre tres o más Estados sobre la base de principios “generalizados” de conducta, que son principios que especifican una conducta apropiada para una clase de acciones, sin considerar los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que pueden existir en cualquier evento específico.³⁰

27 Raúl Bernal, “Multilateralismo y unilateralismo en la política mundial: América Latina ante el orden mundial”, *Revista Historia Actual Online* 5 (2004): 84, <https://tinyurl.com/mv4xkcen>.

28 Julio Barberis, “El concepto de tratado internacional”, *Revista Anuario Español de Derecho Internacional* 6 (1982): 28, <https://tinyurl.com/5bmweh9h>.

29 John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, *International Organization* 46, n.º 3 (1992): 570, <https://tinyurl.com/5p84db89>.

30 *Ibid.*, 571.

El multilateralismo limita el accionar de los Estados, lo cual promueve que los Gobiernos de turno eviten obligaciones conjuntas según su relato político e ideológico. Esther Barbé determina que los acuerdos de obligarse a cumplir un tratado mediante la reciprocidad entre los Estados parte limitan el actuar de cada uno para establecer sus políticas públicas de acuerdo con sus intereses.³¹ La ONU, en ese sentido, es el logro del compromiso del multilateralismo a nivel global. En esencia, su legitimidad se abriga de la obligación internacional de los Estados frente a la consolidación de un orden internacional basado en reglas, a partir de la firma de la Carta de Naciones Unidas.

Sin embargo, también se cuestiona el alcance de resultados comunes de la ONU. Esto, porque los consensos de los Estados parte se limitan a la abstracción de conceptos y se cobijan en el principio de no injerencia en asuntos internos. Por este motivo, la ONU, bajo el principio de respeto a la soberanía territorial y no injerencia, tiene mayor aceptación y representación para expresarse como una agencia del DIP, pero menores resultados beneficiosos para la seguridad internacional, como se evidencia en los conflictos entre Rusia y Ucrania y entre Palestina e Israel.

Frente al andamiaje de ideas propuesto, es relevante cuestionar el direccionamiento de la política exterior latinoamericana en la segunda década del siglo XXI. “[A]un cuando ideológicamente haya diferentes maneras de entender la integración regional, las experiencias pragmáticas dejan de manifiesto que estas pueden, eventualmente, no converger, paralizarse ante momentos de crisis o incertidumbres; pero que no sucumben en la conformación identitaria ni política regional”.³² El año 2020 paralizó varios proyectos de multilateralismo y evidenció una enorme falta de respuesta para coordinar una eficaz cooperación regional y global frente al COVID-19.

García Pascual discute entender al DI como una realidad abstracta y lejana al pragmatismo profesional, porque no es posible configurar una legislación global que exija coercitivamente el cumplimiento a las partes. De manera frontal, la autora declara que el jurista atraviesa el dilema “entre ser un apologeta del poder, de lo real, si no consigue ir más allá de la

31 Esther Barbé, “Multilateralismo: Adaptación a un mundo con potencias emergentes”, *Revista Española de Derecho Internacional* 62, n.º 2 (2010): 35, <https://tinyurl.com/2c3pw9wt>.

32 Gomes y Granja, “La integración sudamericana”, 160.

descripción de los intereses en juego, o caer en la utopía y tal vez ser irrelevante, si por alejado de esos mismos intereses en juego no nos favorece más que una ética”.³³

A partir de lo anterior, Jervis plantea, con base en la teoría de juegos, un análisis sobre el dilema de la seguridad al analizar la cooperación. El hecho de que un Estado incremente su sistema de defensa se entiende como una amenaza para la otra agencia. Por ello existen dos visiones: 1. posturas ofensivas y defensivas; y 2. la distinción de aquellas posturas.³⁴ Lo expuesto se analiza en la siguiente tabla:

Tabla 1
Teoría de juegos en el dilema de la seguridad

	La ofensiva tiene una ventaja	La defensiva tiene una ventaja
Las posturas ofensivas y defensivas son indistinguibles	(1) Doble peligro.	(2) Existe dilema de seguridad, pero los requisitos de seguridad pueden ser compatibles.
Las posturas ofensivas y defensivas son distinguibles	(3) No hay dilema de seguridad, pero la agresión es posible. Los Estados del <i>statu quo</i> pueden seguir una política diferente a la de los agresores.	(4) Doble estabilidad.

Elaboración propia a partir de Robert Jervis, “Cooperation Under the Security Dilemma”, *World Politics* 30, n.º 2 (1978), <https://doi.org/10.2307/2009958>.

En el primer escenario, no se puede evitar un dilema de seguridad, de manera que los Estados no deciden cooperar. En el segundo existe el dilema de seguridad, pero los Estados pueden dar indicios de sus intenciones. En el tercer escenario no se identifica el dilema de seguridad, pero los Estados dan prioridad a su postura ofensiva, a partir de lo cual la agresión es factible. En el cuarto escenario, la agresión es poco probable porque los Estados dan a

33 Cristina García Pascual, “Orden global justo y derecho internacional en transformación”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, edición especial (2017): 121-2, <https://tinyurl.com/329dbfub>.

34 Jervis, “Cooperation Under the Security Dilemma”.

conocer sus intenciones. Por lo expuesto, en seguridad, los Estados se verían tentados en principio a dar prioridad a su defensa, y a que las posturas sean claras respecto a su accionar ofensivo y defensivo.

En materia de medio ambiente, el análisis puede concretarse en la cooperación internacional, pero, al igual que el comercio, depende en gran medida de la voluntad política y la agenda de cada Estado.

Tabla 2
Teoría de juegos en materia de medio ambiente

	Medio ambiente es una prioridad	Medio ambiente no es una prioridad
Los Gobiernos implementan medidas conjuntas	(1) Las agencias del DIP tienen más probabilidades de solucionar problemas conjuntos.	(2) Hay proyectos conjuntos, pero las medidas pueden resultar ineficientes, superficiales y poco efectivas.
Los Gobiernos no implementan medidas conjuntas	(3) Existe voluntad política interna, pero los asuntos no son tratados de manera regional. Se desperdician recursos y los proyectos tienen menor eficiencia.	(4) Los problemas medioambientales persisten y tienden a incrementarse.

Elaboración propia.

En la tabla anterior se identifica que el primer escenario permitiría paliar de manera eficiente los problemas sobre medio ambiente, que generan migración y repercuten en la calidad de vida de las personas y en la disponibilidad de recursos, energía y electricidad. Sin embargo, se evidencia la falta de intencionalidad de las agencias del DIP para promover agendas de cooperación en estos temas cuando las prioridades en América Latina giran en torno a la seguridad y lucha contra el crimen organizado.

En materia de comercio, las agencias del DIP en América Latina tienen retos enormes para la cooperación de los diferentes mercados. Sin embargo, se sugiere tomar en consideración la ventaja comparativa entre cada nación, con el fin de identificar los productos que requieren ser exportados de aquellos que requieren ser importados. Entonces, las dos visiones en la teoría de juegos se expresan de la siguiente manera.

Tabla 3
Teoría de juegos en materia de comercio exterior

	Las agencias deciden abrir su comercio al exterior	Las agencias deciden no abrir su comercio al exterior
Las agencias comparten su agenda comercial para identificar ventajas comparativas	(1) Se promueven relaciones multilaterales al percibir una mayor probabilidad de aprovechamiento de las exportaciones e importaciones en la balanza comercial entre Estados.	(2) No existen propuestas de trabajo conjunto, pero los Estados están dispuestos a exportar.
Las agencias no comparten su agenda comercial para identificar ventajas comparativas	(3) Se promueven más relaciones bilaterales, al ser más difícil identificar ventajas comparativas al exportar e importar. Existe mayor competencia en el mercado.	(4) No existen acuerdos comerciales. Hay escasa competencia en el mercado.

Elaboración propia.

En materia comercial, los Estados tienen diferentes opciones, pero el escenario 1 indica un beneficio conjunto cuando se identifican de manera clara los insumos y productos que pueden ser exportados e importados. Esto permitiría que la balanza comercial de cada Estado creciera en función de lo que requiere para su propio desarrollo y el de los demás. Sin embargo, en asuntos comerciales, como se explicará en la siguiente sección, predominan figuras hegemónicas que repercuten en la competencia por ganar y ampliar distintos mercados.

El direccionamiento del multilateralismo en América Latina

Como se expuso, esta sección continúa el estudio de las posturas de cada agencia internacional (OIG) o Estado con respecto a América Latina, en el siguiente orden: la Unión Europea, Estados Unidos, Rusia y China, sin perjuicio de la existencia de otras agencias, naciones estratégicas o actores privados.

Europa prioriza su agenda sobre el conflicto Rusia-Ucrania porque no solo repercute en asuntos de seguridad, sino que también afecta en materia comercial y de energía. Los Estados europeos procuraron trabajar en una seguridad colectiva con base en “la prevención de conflictos, la promoción de la

justicia y el desarrollo sostenible”,³⁵ pero esto pasó a un segundo orden cuando la seguridad internacional y el factor comercial económico comprometieron sus intereses. En medio ambiente, la Unión Europea tiende a cooperar en mayor medida con América Latina para proteger bosques, océanos y ríos, al igual que para reducir el consumo de energía de recursos provenientes del petróleo, como se evidencia en los programas de Reino Unido en Ecuador.³⁶

El filósofo alemán Jürgen Habermas cuestionó en 2020 las decisiones de la Unión Europea, que tradujo el término *valor* para entender la autonomía de una persona para decidir sobre la vida de otra cuando las camas de cuidados intensivos eran escasas en España e Italia.³⁷ Habermas encontró una alternativa de carácter solidario: los Estados fortalecidos de la Unión Europea debían impulsar bonos para proteger el euro en España e Italia y, de esta manera, proteger un acceso al mercado de capitales. Como se ve, los proyectos de cooperación con América Latina no tuvieron prioridad en la agenda multilateral europea.

Sobre el asunto, el Consejo de la Unión Europea implementó el diseño de estrategias en común entre los Estados: una reserva médica común y la “suspensión temporal de los derechos de aduana y el IVA sobre productos sanitarios de los Estados miembros y el Reino Unido”,³⁸ a la par con la inversión público-privada. Sin embargo, contrarrestar los efectos de un virus no soportó el argumento de emitir bonos para una protección racional del euro incluso ante la necesidad de restricciones fronterizas para migrantes.

La Unión Europea como una agencia sólida demostró que la apertura interna de compromisos financieros entre Estados era limitada frente a la crisis sanitaria del año 2020. Por ello, la apertura externa para la ayuda a Estados latinoamericanos también fue limitada.³⁹ A pesar de esto, la Unión Europea mostró su apoyo con la dotación de vacunas COVAX y recursos monetarios después de acuerdos en estrategias comerciales: actividades diplomáticas que responden al *qué ceder para ganar*.

35 Javier Solana, “Multilateralismo eficaz: Una estrategia para la UE”, *Política Exterior* 17, n.º 95 (2003): 37, <https://tinyurl.com/3zkn3py5>.

36 Por ejemplo, con el Fondo Regional Amazónico y el Fondo Planeta Azul.

37 Nicolas Truong, “Jürgen Habermas: ‘Dans cette crise, il nous faut agir dans le savoir explicite de notre non-savoir’”, *Le Monde*, 10 de abril de 2020, <https://tinyurl.com/3r6c7486>.

38 Michelle Barrientos, “COVID-19: Respuesta de la Unión Europea en 2020”, *Quaderns de Síntesi* 6 (2021): 4, <https://tinyurl.com/26w7wak8>.

39 Brenda Escobar, “La débil unificación latinoamericana”, *Revista Oasis* 33 (2021): 254, <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.14>.

Para analizar ampliamente la relación con Estados Unidos se requiere del relato desde lo local, debido a que esta nación comparte asuntos regionales como tratados de inversión y de cooperación interinstitucional con varios países de Latinoamérica, en especial en temas de seguridad. Estados Unidos fortalece acuerdos comerciales, como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, en el que “los países sudamericanos se insertan en la economía mundial como exportadores de materias primas como cobre, petróleo, soya y hierro”,⁴⁰ lo cual repercute en una relación de desventaja en la balanza comercial. En materia de seguridad, América Latina requiere aliados para enfrentar fenómenos como el narcotráfico, el crimen organizado, la trata ilegal de personas y el tráfico ilegal de armas. Sin embargo, si los Estados latinoamericanos no trabajan en conjunto y buscan aliados fuera de sus regiones o territorios, no se advierten resultados positivos.

La postura de los “valores compartidos”⁴¹ que tiene Estados Unidos como un bloque occidental limita el discurso del “unionismo latinoamericano” tal cual lo expuso Sanahuja. Esto, porque Washington está dispuesto a proponer esferas de responsabilidad y, por ello, una división del trabajo en cada región que otorga a los países latinoamericanos una autonomía que no se aprovecha. Este es un fenómeno que interfiere en la preferencia de las naciones del subcontinente para trabajar de manera bilateral con otro Estado en lugar de buscar al multilateralismo como una opción viable.

El tercer jugador es Rusia, en conjunto con el bloque de China. Puede tratarse de un panorama triangular entre Estados Unidos, Latinoamérica y Rusia-China,⁴² que protegen intereses comerciales propios y recíprocos en el tablero de juegos. Sin embargo, China pasó de ser una potencia emergente de los BRICS, en 2020, a dirigir gran parte de la hegemonía mundial en el ámbito comercial. Por su parte, Rusia ha alcanzado una gran ventaja militar en el conflicto con Ucrania.

A la par de la incidencia de China en mercados internacionales, Zapata y Martínez señalan que “los factores domésticos, ciclos políticos, períodos de polaridad global y condiciones económicas determinan convergencias políticas más

40 Andrés Malamud, “¿Por qué estalla Latinoamérica?”, *Foreign Affairs Latinoamérica* 20, n.º 2 (2020): 4, <https://tinyurl.com/ynwddh8k>.

41 Roberto Russell, “América Latina para Estados Unidos: ¿Especial, desdenable, codiciada o perdida?”, *Nueva Sociedad* 206 (2006), <https://tinyurl.com/4efzb427>.

42 Sandra Zapata y Aldo Martínez, “La política exterior latinoamericana ante la potencia hegemónica de Estados Unidos y la potencia emergente de China”, *Colombia Internacional* 104 (2020): 66, <https://tinyurl.com/bd4k3h7f>.

cercanas con Beijing que con Estados Unidos”.⁴³ Parece una idea sólida para los agentes políticos de representación interestatal: China tiene gran dominio de los mercados internacionales, pero en la práctica la debilidad de Latinoamérica es la falta de integración en proyectos comunes que dirijan la agencia internacional con países asiáticos.⁴⁴ En otras palabras, Latinoamérica no sabe cómo trabajar multilateralmente con China, y ello corresponde a un estudio extra.

Conclusiones

La integración latinoamericana no tiene una agenda de trabajo en conjunto en materia de seguridad y comercio, y tampoco observa como prioridad conjunta al medio ambiente.⁴⁵ La pandemia demostró la inestabilidad de las relaciones internacionales frente a un paradigma del discurso: la cooperación internacional está repleta de buenas intenciones, pero no se consolidan acuerdos entre las partes. En adición, en el caso latinoamericano, la fragmentación residual que cubre las buenas intenciones de los Estados resulta en agencias gaseosas como la UNASUR, el MERCOSUR y la CELAC.

Consolidar una organización interagencial parece ser la óptima solución sin que intermedien las decisiones e ideologías de los agentes interestatales. Sin embargo, en la práctica, el carácter institucional de las OIG no admite una postura neutral para entablar negociaciones. Como resultado, los Estados se deciden por las discusiones y por obligarse con tratados bilateralmente sin comprometer a más naciones aliadas o a agencias internacionales del DIP. El multilateralismo en América Latina debe dirigirse a suplir las diferencias, analizar las estrategias y los beneficios de identificar mercados estratégicos, y promover mayores mesas de trabajo conjuntas para liderar la agenda internacional.

El análisis del multilateralismo desde la teoría de juegos evidencia que es esencial que los Estados latinoamericanos reconozcan planes de desarrollo en común para fortalecer un bloque regional, debido a la dificultad de negociar planes a futuro con otras agencias internacionales. Para lograr una posición en el tablero internacional más amplia sobre qué ceder, se requiere que las políticas regionales respeten los compromisos adquiridos con base en el DI.

43 Ibid., 63.

44 Rubén Darío Cassiani, “Pluralidad de conocimientos y diálogo epistemológico intercultural para el fortalecimiento de los saberes ancestrales. Primera parte: África, Latinoamérica, India, China y Japón”, *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica* 60, n.º 156 (2021): 60, <https://tinyurl.com/nhhn3ykn>.

45 Con excepción de las declaraciones de Colombia ante la ONU desde el año 2022.

Finalmente, las ideas —al igual que los proyectos de cooperación que nacen a partir de la interacción entre agencias— son líquidas y, como se demostró en este trabajo, cambian con las condiciones de la atmósfera discursiva. Las agencias del DIP en América Latina sufren el efecto de fragmentación residual, en la negación de la otredad, el racismo y la segmentación de discursos de poder. Esto repercute en la historia e “identidad” latinoamericanas como integración regional. Por lo tanto, es necesario que las bases de la integración latinoamericana se fundamenten en la resolución de tales fragmentaciones, desde proyectos pequeños locales hasta planes de trabajo multilaterales entre Estados.

Bibliografía

- Adrianzén, Alberto, ed. *La convergencia CAN-MERCOSUR: La hora de las definiciones*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2014.
- Barbé, Esther. “Multilateralismo: Adaptación a un mundo con potencias emergentes”. *Revista Española de Derecho Internacional* 62, n.º 2 (2010): 21-50. <https://tinyurl.com/2c3pw9wt>.
- Barberis, Julio. “El concepto de tratado internacional”. *Revista Anuario Español de Derecho Internacional* 6 (1982): 3-28. <https://tinyurl.com/5bmweh9h>.
- Barrientos, Michelle. “COVID-19: Respuesta de la Unión Europea en 2020”. *Quaderns de Síntesi* 6 (2021). <https://tinyurl.com/26w7wak8>.
- Bauman, Zygmunt. *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Bernal, Raúl. “Multilateralismo y unilateralismo en la política mundial: América Latina ante el orden mundial”. *Revista Historia Actual Online* 5 (2004): 83-91. <https://tinyurl.com/mv4xkcen>.
- Casado, Rafael. *Derecho internacional*. Madrid: Tecnos, 2017.
- Cassiani, Rubén Darío. “Pluralidad de conocimientos y diálogo epistemológico intercultural para el fortalecimiento de los saberes ancestrales. Primera parte: África, Latinoamérica, India, China y Japón”. *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica* 60, n.º 156 (2021): 59-77. <https://tinyurl.com/nhhn3ykn>.
- Córdova, Luis. “Siete pautas para comprender los discursos del derecho”. *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales* 9, n.º 18 (2017): 61-72. <https://tinyurl.com/4n6fhr8>.
- Escobar, Brenda. “La débil unificación latinoamericana”. *Revista Oasis* 33 (2021): 253-9. <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.14>.
- García Pascual, Cristina. “Orden global justo y derecho internacional en transformación”. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, edición especial (2017): 121-6. <https://tinyurl.com/329dbfub>.
- Gomes, Míriam, y Lorena Granja. “La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28, n.º 1 (2019): 157-82. <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.6>.

- Jervis, Robert. "Cooperation Under the Security Dilemma". *World Politics* 30, n.º 2 (1978): 167-214. <https://doi.org/10.2307/2009958>.
- Lins, Gustavo. "Poder, redes e ideología en el campo del desarrollo". *Tabula Rasa* 6 (2007): 173-93. <https://doi.org/10.25058/20112742.291>.
- Malamud, Andrés. "¿Por qué estalla Latinoamérica?". *Foreign Affairs Latinoamérica* 20, n.º 2 (2020): 2-8. <https://tinyurl.com/ynwddh8k>.
- Nicholson, Walter, y Christopher Snyder. *Teoría microeconómica. Principios básicos y ampliaciones*. Ciudad de México: Cengage Learning, 2012.
- Quijano, Aníbal. *Cuestiones y horizontes: De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO, 2014. <https://tinyurl.com/t5jp8w37>.
- Ruggie, John Gerard. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution". *International Organization* 46, n.º 3 (1992): 561-98. <https://tinyurl.com/5p84db89>.
- Russell, Roberto. "América Latina para Estados Unidos: ¿Especial, desdeñable, codiciada o perdida?". *Nueva Sociedad* 206 (2006). <https://tinyurl.com/4efzb427>.
- Sanahuja, José Antonio. "Regionalismo e integración en América Latina: De la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis". *Pensamiento Propio. Revista del Centro de Estudios Globales y Regionales* 21, n.º 44 (2016): 29-76. <https://tinyurl.com/cyuwvmy6>.
- . "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR". En *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe, coordinado por Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini, 19-72. Buenos Aires: CRIES, 2012. <https://tinyurl.com/bjbax2wz>.
- Sánchez, Juan Sebastián. "Conciencia, intencionalidad y lenguaje: El reconocimiento agencial como base de la ontología social". *Cuadernos de Filosofía Latinoamericana* 38, n.º 117 (2017): 175-210. <https://tinyurl.com/ykx6hccr>.
- Serbin, Andrés. "Los nuevos regionalismos y la CELAC: Los retos pendientes". En *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, editado por Adrián Bonilla e Isabel Álvarez, 47-78. San José: Isabel Álvarez Echandi, 2014. <https://tinyurl.com/3hchxnwc>.
- Solana, Javier. "Multilateralismo eficaz: Una estrategia para la UE". *Política Exterior* 17, n.º 95 (2003): 37-8 y 41-5. <https://tinyurl.com/3zkn3py5>.
- Solano, Diana. "Sobre la negación absoluta de la otredad en Francis Bacon". *Repertorio Americano* 27 (2017): 47-60. <https://tinyurl.com/bdzmrace>.
- Truong, Nicolas. "Jürgen Habermas: 'Dans cette crise, il nous faut agir dans le savoir explicite de notre non-savoir'". *Le Monde*. 10 de abril de 2020. <https://tinyurl.com/3r6c7486>.
- Zapata, Sandra, y Aldo Martínez. "La política exterior latinoamericana ante la potencia hegemónica de Estados Unidos y la potencia emergente de China". *Colombia Internacional* 104 (2020): 63-93. <https://tinyurl.com/bd4k3h7f>.

Eventos especiales



Visión actual del multilateralismo: Hacia una renovada comunidad internacional pospandemia

Current Vision of Multilateralism: Towards a Renewed Post-Pandemic International Community

Oscar Maúrtua de Romaña¹ 

<https://doi.org/10.32719/26312549.2022.22.8>

Recibido: 15 de abril de 2021 | Revisado: 1 de septiembre de 2024 | Aceptado: 15 de octubre de 2024

Resumen

Las nuevas políticas que han emergido a través de los años —y que se han moldeado, ciertamente, a partir del marco de la Segunda Guerra Mundial y la creación de dos ideologías antagonistas— han marcado la agenda internacional y establecido un punto de no retorno en las alianzas y la cooperación entre Estados. Así, los Estados han ido formando bloques de cooperación, asistencia e integración a partir de los puntos en común que las naciones han ido encontrando, guiadas a su vez por temas netamente geopolíticos.

El multilateralismo aparece en el horizonte internacional, entonces, como aquella manifestación de los Estados que buscan mejorar la situación que los atañe, a través de acuerdos entre ellos y la creación de organizaciones que, en el marco de las funciones vertidas por sus cartas fundacionales, puedan albergar las reuniones, los tratados y las conferencias en la búsqueda del consenso y la preservación de la seguridad internacional.

Lo cierto es que la pandemia ha permitido que los paradigmas cambien, que el multilateralismo enfrente una serie de retos que poco a poco se van actualizando. De este modo, sugiere un cambio en el horizonte de las alianzas entre Estados y, sobre todo, permitir que nuevos actores se presenten en el espectro internacional para coadyuvar las obligaciones internacionales que la sociedad internacional requiere para subsistir y regresar a la normalidad con, por supuesto, un nuevo sistema de comunidad.

Palabras clave: multilateralismo, comunidad internacional, pandemia, COVID-19, cooperación internacional, globalización, Sudamérica

1 Presidente de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional. Exministro de Relaciones Exteriores del Perú. Miembro del Servicio Exterior del Perú. Este ensayo obtuvo mención especial en el Primer Concurso de Ensayos Diego Cordovez.

Para citar este artículo: Maúrtua de Romaña, Oscar. “Visión actual del multilateralismo: Hacia una renovada comunidad internacional pospandemia”. *Comentario Internacional* 22 (2024): 161-77.



Abstract

The new policies that have emerged over the years and have been shaped, certainly, from the framework of the Second World War and the creation of two antagonistic ideologies, have marked the international agenda and established a point of no return in alliances and cooperation between states. Thus, the States have been forming blocks of cooperation, assistance and integration from the common points that the nations have been finding, guided in turn, by clearly geopolitical issues.

Thus, multilateralism appears, on the international horizon, as that manifestation of the States that seek to improve the situation that concerns them, through agreements between them and the creation of organizations that, within the framework of the functions provided by their Founding letters, can host meetings, treaties and conferences in the search for consensus and the preservation of international security.

The truth is that the pandemic has allowed the paradigms to change, that multilateralism faces a series of challenges that are gradually being updated and suggests a change in the horizon of alliances between States and, above all, allow new actors appear on the international spectrum to contribute to the international obligations that international society requires to survive and return to normalcy with, of course, a new community system.

Keywords: multilateralism, international community, pandemic, COVID-19, international cooperation, globalization, South America

Introducción

El multilateralismo —ontológicamente— es reflejo de la voluntad solidaria que anima a la humanidad y de su natural capacidad de relacionamiento. Esta percepción es aludida y aliviada conceptualmente con la lúcida frase de Francisco de Vittoria, padre del derecho internacional moderno, al afirmar “*Tottus orbis qui aliquo modo est una res publica*” (‘Todo el mundo, de una manera u otra, es una cosa pública’). Nace en contraposición al unilateralismo, aquella figura en la que un Estado se forma y actúa de manera autosuficiente, de manera autárquica, sin ningún tipo de cooperación con otro Estado, manteniendo su individualidad en el espectro internacional. Esta figura ha sido descartada por la mayoría, puesto que la cooperación internacional y el establecimiento de la diplomacia moderna a partir de la Paz de Westfalia se han impregnado y fortalecido de manera constante, lo que ha permitido el surgimiento de nuevos bloques de cooperación. A su vez, se opone a la idea del bilateralismo, al no ser una cooperación entre solo dos Estados, pues la esencia y su definición abarcan una aceptación mayor.

Es gracias al multilateralismo que hemos podido apreciar los progresos de la cooperación entre Estados. Sus principales resultados descansan sobre los

hombros de las Naciones Unidas, sus principales órganos especializados y las resoluciones y los acuerdos que, en su marco, se han suscrito. Sin embargo, las Naciones Unidas son solo una expresión de esta corriente, puesto que, a través de esta práctica entre Estados, se ha podido lograr una serie de resultados que han coadyuvado a plantear soluciones o alternativas a distintas problemáticas. El andamiaje del sistema de la organización mundial es variado y se adecúa a los desafíos de la humanidad.

Con base en esta figura partimos, pero ciertamente habría que analizar cuáles son las variaciones en los paradigmas políticos internacionales que nos depara el futuro, a la luz del actual contexto de la pandemia del COVID-19. Lo cierto es que el análisis geopolítico de la agenda de los Estados se ha modificado a partir de los cambios económicos y la fuerte influencia de la carrera para la elaboración, en un corto año, de vacunas que amortigüen y controlen los daños de la pandemia. Este nuevo modelo ha consentido que los bloques económicos y las alianzas regionales e internacionales sufran varias modificaciones en sus objetivos y que estemos ante un posible “nuevo Renacimiento” social e internacional, que va a demandar innovadoras estrategias de cooperación y alianzas entre los sujetos del derecho internacional.

Por otro lado, fuera del ámbito de salud, la comunidad internacional se encuentra fijando un rumbo al futuro para los principales temas en la agenda de las distintas conferencias que se han ido promoviendo y se van a promover en el marco de las Naciones Unidas y/u otras organizaciones de espacio regional e integración, que buscarán solucionar problemáticas pendientes. Sus avances parecen estancados producto de la pandemia; sin embargo, no se han perdido la ruta ni la finalidad que los Estados depositan en el multilateralismo como principal herramienta para la solución de dichos tópicos. El multilateralismo funciona, aunque a veces se dude de su efectividad.

El concepto se engarza con la que Anthony Giddens denominó “soberanía plus”,² aquella que fortalece y empodera la capacidad de negociación cuando los países se unen en comunidad. A *contrario sensu*, es el impacto que viene afectando el comercio exterior del Reino Unido tras el Brexit.

2 Anthony Giddens, *Europa en la era global* (Madrid: Paidós, 2007).

El nuevo Renacimiento: la comunidad internacional pospandemia

La historia de la humanidad ya ha enfrentado otros virus que golpearon los propios cimientos de la Tierra y erradicaron a casi un tercio de la población. Si miramos retroactivamente encontraremos algunas similitudes, pero comparar la historia va más allá de solo constatar meros hechos.

En el siglo XIV, la “peste negra” sacudió Eurasia y significó un cambio total en la situación de los países de aquel entonces. Antes del inicio de la pandemia, tanto a nivel político como económico, Europa y Asia contaban con cierta estabilidad en comparación con años anteriores. Si bien durante la propia peste se desarrolló la Guerra de los Cien Años, eventos como las cruzadas habían terminado y el Imperio mongol de Gengis Kan transitaba un largo descenso. Sin embargo, esta relativa estabilidad no pudo evitar que los efectos de la propia peste cambiaran el rumbo de la geopolítica establecida en aquellos años ni que se comenzara a adherir a nuevas costumbres.

Pero, entonces, ¿qué ocurrió en aquella época y por qué fue tan mortal? Los contextos del siglo XIV y de nuestra era no son tan diferentes en términos generales. En tales tiempos, la humanidad vivió su primera globalización. Si bien no existían los medios actuales de transporte, el comercio de aquel entonces evolucionó al punto que encontró formas de conexión esenciales para la época; las rutas comerciales jugaron un papel importante en la economía, pero también significaron una vulneración enorme ante una enfermedad en crecimiento. Gracias a la “Ruta de la Seda” del Imperio mongol se habían instaurado itinerarios comerciales marítimos y terrestres que conectaban a los mercaderos chinos con otros Estados. Entender una economía en vías de desarrollo como tal es considerar que la evolución en el comercio había llegado a un punto de no retorno, y que conllevó una bonanza total en la importación y exportación de bienes o materias primas que, en su momento, habían sido iniciadas por los fenicios —legado que la historia de la humanidad les reconoce justamente—.

Hoy por hoy, nos encontramos en una situación similar. El COVID se ha expandido a todo rincón del planeta. Nuestra percepción de la globalización encumbró al ser humano como actor fundamental de la sociedad. Aplicamos la cuarentena como principal medio de mitigación mientras esperamos una cura para el virus. La globalización moderna propició un contagio masi-

vo y esto, definitivamente, genera un nuevo cambio en nuestra cotidianidad y nos lleva a nuevas costumbres.

Sin embargo, este renacimiento, a diferencia del que ocurrió durante la Edad Media, no creará una evolución literaria o un cambio artístico, ni la percepción antropológica cambiará. Si ha revitalizado la virtualidad y la era digital. El principal efecto pospandemia será el cambio geopolítico, la visión diferenciadora por parte de las instituciones de carácter internacional y, sobre todo, la percepción que los Estados tendrán del multilateralismo a partir de la implementación de nuevas ideologías y políticas aplicables para cada realidad.

Si bien hay casos palpables en que se pudieron observar nuevas manifestaciones que desearon apartarse del camino de la multilateralidad, lo cierto es que en los Estados se encuentran muy arraigadas las soluciones consensuadas entre pares, la cooperación internacional y la integración regional. Como principal ejemplo, encontramos la idea política del expresidente Donald Trump, quien decidió que era momento de que Estados Unidos se retirara tanto del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como, por ejemplo, del Acuerdo de París. La principal argumentación para dicha decisión se fundó en la idea de que Estados Unidos podía imponerse a sí mismo limitaciones eficientes para la consecución de resultados definidos y que, de acuerdo con sus estimaciones, tendría mejores efectos que los propuestos por el propio Acuerdo de París. También se basó en la idea de que cada Estado debía interponer sus propias condiciones a la producción empresarial y que no era considerable que tales prohibiciones afectaran su soberanía. Sin embargo, dicha manifestación —con tinte claramente unilateral— no prosperó ni terminó siendo la mejor de las decisiones. Su sucesor, Joe Biden, ha permitido el regreso de Estados Unidos a esas instancias multilaterales.

Es claramente ilustradora la decisión tomada por Biden, que ejemplifica la confianza en que Estados Unidos —ante el cambio de paradigma internacional producto de la pandemia— debe reanudar su participación en el espectro internacional a través de las herramientas multilaterales que, en un principio, Trump decidió eliminar progresivamente. En medio de un escenario lleno de desafíos y oportunidades, aislarse puede convertirse en una decisión contraproducente para los intereses de los Estados y la comunidad internacional en conjunto.

Por otro lado, el impacto económico iniciado por la pandemia conllevó una serie de dificultades que los Estados han tenido que afrontar: por ejem-

plo, una paralización mundial de la economía a niveles exorbitantes, que ha puesto en jaque al sistema bancario de los Estados y provocado caídas estrepitosas en las bolsas de valores de los principales mercados del mundo. Así, la importancia de retomar y reactivar la economía, no solo a nivel nacional sino regional, pasa por una cooperación internacional con base en el liderazgo colectivo y en los bloques de integración que nazcan a partir de este contexto, o en el fortalecimiento de los ya existentes. Cabe mencionar al respecto que la guerra comercial entre Estados Unidos y China, paradójicamente, los ha alejado del liderazgo económico mundial, puesto que ambas economías ahora deben reformular sus estrategias de presencia regional, apuntando a una visión más integral y a que la recuperación de la confianza bancaria sea compartida con sus principales aliados comerciales.

La renovación de la cooperación internacional

El espectro internacional demanda una renovación de la confianza de los Estados en las distintas herramientas al alcance de las organizaciones internacionales, con la finalidad de maximizar los resultados y lograr que mermen los efectos nocivos de una próxima eventualidad. Esta proposición nace a partir de la visión generalizada que tenemos sobre la actuación de la comunidad internacional frente al COVID-19.

No se ha visto —salvo por acciones concretas, cuando no por casos aislados (Australia, Nueva Zelanda y Vietnam, entre otros)— un buen manejo de la pandemia a nivel internacional. Dejando atrás las individualidades y las políticas públicas que los Estados implementaron de manera interna, no se pudo apreciar una concertación e integración sólida de mecanismos de prevención regional para evitar la propagación del virus. De este modo, se percibe una falta de organización en las funciones de los principales órganos regionales para enfrentar la pandemia, lo que deja en duda la capacidad de encarar una nueva desgracia de magnitudes similares o peores.

Es por ello que la comunidad internacional debe trabajar para garantizar, en la medida de lo posible, que una nueva y eventual pandemia no tenga los efectos cataclísmicos que ha tenido el COVID-19 en nuestra población. Esto definitivamente involucra una mayor colaboración y medidas preventivas y de resguardo regional que puedan evitar que un virus se difunda en una zona específica.

Sin embargo, sin ir muy adelante a las contingencias del futuro, aún quedan pendientes las principales medidas que las organizaciones internacionales están tomando con respecto a la pandemia. Existen mecanismos de distribución de vacunas y/u otras herramientas de cuidado en salubridad que han comenzado y que se desarrollan para menguar los efectos mortales del COVID-19 en Estados en vías de desarrollo o con falta de infraestructura. Esta situación, a grandes rasgos, hace pensar que la comunidad internacional se encuentra en condiciones de afrontar una nueva desgracia de tal magnitud, por lo que la actual pandemia se convierte en una preparación para entender qué medidas han fallado, qué se puede integrar a futuro y cómo fortalecer nuestras instituciones nacionales e internacionales.

Tal vez el próximo gran predicamento que le toque afrontar a la sociedad internacional descansa sus cimientos en el cambio climático. Cuando la Tierra cruce los límites permitidos de aumento de temperatura —producto del mal manejo industrial que se pretende amortiguar con las medidas contenidas en el Acuerdo de París—, los Estados tendrán que desplegar una serie de medidas y contramedidas para reparar los fuertes daños causados por esta alteración y anticipar más problemas en el futuro. Será allí cuando el multilateralismo deberá demostrar los frutos de años de trabajo.

Hacia una nueva era: reforzando la globalización

La globalización es, sin lugar a dudas, una de las manifestaciones internacionales más importantes de nuestra era. Al respecto, hay muchas propuestas y avances tecnológicos que propiciaron los avances para el establecimiento de un sistema internacional de cooperación y facilidad en el intercambio de productos, ideas e información. Esta principal manifestación de conectividad entre los Estados es lo que ha permitido el avance científico y ha significado facilidades para la integración y el desarrollo.

Sin embargo, la globalización ha sido sujeto de diversas críticas que la señalan como la principal responsable de una serie de eventualidades que han perjudicado al sistema internacional. Una de ellas es, precisamente, la rápida propagación del virus y el establecimiento de la pandemia.

Al respecto, es bien sabido que justamente la conectividad presencial y virtual que sugiere la globalización es la principal característica de propagación de un virus entre las personas. Una infección inicial en cualquier país su-

giere un riesgo latente de contagio, debido al foco infeccioso que significa el aforo de los aeropuertos. Suponiendo que una persona infectada no presente síntomas y que no se implementen las medidas de detección necesarias de identificación de riesgo biológico, la cantidad de personas contaminadas en un Estado serán mayores a lo usual. Lo cierto es que, si bien la globalización siempre ha significado un peligro a distintos niveles, a su vez presenta oportunidades que es necesario resaltar.

A través del multilateralismo, parte íntegra de la globalización, los Estados han podido suscribir tratados en distintas materias. En el caso específico de la pandemia del COVID, un cúmulo de instituciones tanto subregionales y regionales como de carácter universal busca prevenir las peores consecuencias y conseguir una uniformidad en sus acciones. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), entre otras, son manifestaciones directas del multilateralismo que ha tratado de activar la cooperación internacional frente a eventualidades en estos temas.

Así, a partir de una serie de mecanismos consensuados, se instauró por ejemplo el programa COVAX Facility. Este plan, creado en el marco de la OMS, presenta una eficiente medida de colaboración para que los Estados puedan acceder de manera equitativa a las vacunas contra el COVID-19. Gracias a él, un Estado en vías de desarrollo podrá acceder a una cantidad importante y consensuada de las más importantes vacunas elaboradas por las principales empresas alrededor del mundo. Esta manifestación de cooperación se dio gracias a la coordinación y el establecimiento de relaciones a través de los Estados productores y los principales Estados receptores, que no cuentan con la capacidad económica para adquirir las vacunas mediante la negociación con y la compra directa a las empresas privadas fabricantes.

El multilateralismo no solo se ha evidenciado a través de las colaboraciones internacionales y las negociaciones, la compra y la adquisición de vacunas, sino que también se ha manifestado en el intercambio de tecnologías, información, avances científicos y nociones de desarrollo entre la comunidad académica de las ciencias. Hasta hace unos años, el plazo estimado para la elaboración de la vacuna contra una enfermedad recién descubierta era aproximadamente de un quinquenio. Sin embargo, la comunidad internacional maximizó los recursos y esfuerzos para reducir notoriamente el período para el desarrollo de anticuerpos que enfrentaran al COVID.

Es la primera vez en la historia que la comunidad científica se une a escala mundial para enfrentar una pandemia. Más de cinco tipos de vacunas se están distribuyendo de manera potencialmente equitativa entre los Estados. La principal finalidad de este proyecto mundial es alcanzar una inmunidad que permita retomar la vida en común previa a la pandemia. Sin embargo, está claro que la comunidad internacional ha llegado a un punto de inflexión y de no retorno.

Por lo expuesto, queda claro que la globalización es nuestra principal herramienta por la que el derecho internacional y las relaciones exteriores se manifiestan en consonancia con el multilateralismo y se obtienen resultados palpables dentro de los esquemas de cooperación que se han ido presentando eventualmente y se fortalecen con el tiempo. Hoy por hoy, la globalización debe seguir siendo una forma por la cual los Estados descansen sus esfuerzos en el multilateralismo y sus resultados, y debe mantenerse como el principal medio para alcanzar un objetivo en común.

La virtualidad propia del distanciamiento colectivo nos permite entablar conversaciones, negociaciones y debates de manera virtual, sin la necesidad de viajar a otros Estados y cerrar acuerdos. Si bien el contacto personal es una herramienta esencial para ello, nuestra realidad nos sugiere una visión integradora a través de la tecnología, lo que, en buena cuenta, permite celeridad en las conversaciones y coordinaciones entre los cuerpos diplomáticos.

El nuevo liderazgo pospandemia

Como ya mencionamos, la globalización ha traído una serie de cambios en los paradigmas geopolíticos de la comunidad internacional. Sabiendo ello, se puede analizar la existencia de nuevos bloques internacionales en el espectro diplomático. En párrafos anteriores se mencionó la crisis atravesada por China y Estados Unidos, que definió un escenario de tensión comercial y económica que puso en vilo a toda la comunidad internacional. No obstante, este horizonte se vuelve aún más esencial cuando uno percibe la deriva a la que los Estados se dirigen luego de la pandemia, espacio caracterizado por la volatilidad, la incertidumbre, la complejidad y la ambigüedad.

Así, parecería que la sociedad internacional se ha quedado sin un Estado que lleve el liderazgo de los bloques existentes, puesto que las relaciones entre Estados Unidos y China se han debilitado al punto de que están velando

por sus propios intereses, en la búsqueda de resultados que les permitan prevalecer en esta carrera política y económica. A su vez, con la asunción de Joe Biden ha iniciado un período de transición, de recuperación política a nivel internacional, en la que anuló decisiones de la anterior administración para recuperar su posición en foros importantes como los mencionados.

Todas estas justificadas situaciones demandan que las naciones comiencen a generar un liderazgo propio con sus pares en la región o a nivel internacional. Hay una búsqueda fundamental de los Estados por mantener la preeminencia y asumir un nuevo papel en el espectro internacional. Organizaciones como la Unión Europea tienen la oportunidad de hacer valer la importancia de la cooperación a un nivel macro y potenciar sus posibilidades de integración y liderazgo, para conseguir una posición mejor en relación con periodos anteriores. Su principal dependencia internacional frente a las actividades de Estados Unidos puede haber sido, en cierta medida, debilitada luego de este período de incertidumbre, pero debe ser un motivo más para fortalecer los medios y las herramientas que el multilateralismo presenta a través de las principales comisiones y organismos propios de la Unión Europea.

Otro bloque internacional importante es el de las naciones pertenecientes al BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Ante la disminución de la presencia china en los espectros económico y político, tanto Brasil como Rusia, India y Sudáfrica tienen la oportunidad de tomar el liderazgo en sus respectivas subregiones y, sobre todo, mantener la presencia del BRICS latente en un escenario que demanda la presencia de la cooperación e integración a nivel internacional. Lo cierto es que estos Estados con políticas y economías emergentes se han visto claramente perjudicados por la pandemia. Sin embargo, Rusia, como uno de los principales exportadores de la vacuna Sputnik, se presenta como un líder a futuro de este bloque y a nivel macro con los demás Estados pertenecientes a la comunidad internacional.

En tal tesitura, reducir la participación exclusivamente a los Estados y a las organizaciones internacionales sería una forma de invisibilizar las oportunidades que otras entidades pueden ejercer sobre el liderazgo internacional y la toma de decisiones que influyeran positivamente la realidad. El multilateralismo debe ampliarse a las organizaciones civiles y privadas, incluidas la empresa y la academia, para que puedan contribuir equitativamente. En caso de que los Estados no pudieran proveer, a través de sus propios medios, las condiciones necesarias para una distribución de las vacunas, se debería permitir de alguna manera el involucramiento de las organizacio-

nes privadas de derecho interno para coadyuvar a una vacunación integral en cada Estado.

Esta es una manifestación de que existen más actores que pueden aparecer y ser parte del multilateralismo; es una forma palpable de ampliar las capacidades y la facilidad con que se obtienen los resultados que los diferentes bloques y alianzas internacionales se han propuesto, y que ciertamente han variado producto de la pandemia. Lo único que se necesita es la voluntad para que cada actor se pueda inmiscuir en algunas funciones y, sobre todo, que los Estados implementen normas que promuevan su participación en las políticas públicas en materia de salud.

El multilateralismo en las Américas: retos y oportunidades en la nueva normalidad

Habiendo observado *grosso modo* las implicancias que traen la globalización y el multilateralismo a nivel internacional en el contexto actual, toca analizar cuáles son las implicancias y los principales retos que Latinoamérica enfrentará durante la “nueva normalidad”, y cómo debería actuar para sobrellevar las crisis sociales devenidas de la pandemia, así como las oportunidades que pueden surgir en el actual período de incertidumbre internacional.

Al respecto, es menester indicar que Latinoamérica ha emprendido el multilateralismo con éxito a través del establecimiento de distintos pactos internacionales. Esto ha conllevado la creación de organizaciones que se han mantenido con un grado de éxito, pero que merecen un reforzamiento por parte de sus propios Estados miembros.

En tal tesitura, podemos enmarcar la presencia de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el Foro para el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR), entre otros organismos internacionales de integración y cooperación subregional que han agrupado a los Estados americanos con una finalidad tanto política como económica y cultural. Estas entidades son una manifestación clara y directa de lo que el multilateralismo ha producido en tales regiones. Sin embargo, habría que puntualizar algunas consideraciones y señalar las principales oportunidades a futuro.

El rol de los organismos subregionales

Como se ha mencionado, los organismos subregionales se encuentran funcionando con continuidad a través de las herramientas que se contemplan en cada uno. A pesar de ello, es menester indicar que en nuestra subregión las políticas, las alianzas y los organismos subregionales no terminan siendo del todo estables, puesto que la membresía de cada grupo suele verse afectada por las tendencias políticas, económicas e ideológicas que comienzan a cambiar en el espectro internacional. Un ejemplo claro es la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que, producto de una serie de decisiones y resultados a nivel internacional, sufrió un duro revés al momento en que varios Estados decidieron retirarse de ella por falta de resultados. Lo cierto es que la variable ideológica y política fue uno de los principales factores que propició esta masiva salida y la posterior creación de PROSUR como una entidad de integración alterna.

Por su parte, la CELAC es un mecanismo intergubernamental que agrupa a los 33 Estados de América Latina y el Caribe (Brasil se apartó en el año 2020). Fue creada con la voluntad de ser expresión y vocería colectiva regional y con la visión de consensuar políticas colectivas y efectivizar la cooperación mutua, así como de alcanzar la ansiada integración. No forman parte de ella Estados Unidos ni Canadá. CELAC expresa la tercera economía más grande del mundo, con un producto interno bruto (PIB) de USD 7 billones. Es el mayor abastecedor de alimentos del mundo y el tercer mayor productor de electricidad, pero también es una región de desigualdades y polarización ideológica, y de manifiestas dificultades de gobernabilidad.

El MERCOSUR, por otro lado, es un organismo dirigido al incentivo del comercio en la región. Está integrado por los Estados del sur de este extremo de la subregión: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El MERCOSUR ha fortalecido sus lazos y dirigido sus esfuerzos multilaterales al realizar tratados de libre comercio con la CAN, Israel, Egipto y Palestina, así como también acuerdos comerciales con la Unión Europea y un acuerdo comercial integral con Canadá.

A su vez, la CAN (que agrupa a los Estados de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) se ha presentado, a través del Acuerdo de Cartagena, como otro organismo de derecho internacional y manifestación del multilateralismo. A través de esta organización, se han creado acuerdos con la finalidad de conseguir los mejores resultados y maximizar los recursos de los Estados miembros.

Así, se han establecido decisiones con la finalidad de permitir celeridad en la importación y exportación de bienes y de mejorar la capacidad de integración de los Estados, de acuerdo con el espíritu de cooperación por el cual se fundó. Sobresalen muy merecidamente en el Sistema Andino los éxitos crediticios y financieros del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).

Tales organismos tienen el rol de seguir integrando a los Estados sudamericanos y latinoamericanos, a fin de fortalecer sus mecanismos y herramientas para la consecución de objetivos. Su presencia fundamental se debe a sus resultados, ciertamente palpables, pero la cooperación debe aumentar en tanto la situación actual así lo amerita. Las crisis políticas y económicas son sus principales desventajas, así como el deterioro de los sistemas de salud; sin embargo, las políticas y visiones de los Estados y la colaboración en escenarios internacionales son las claves del éxito para cada pueblo de la subregión de América.

La realidad del multilateralismo en Latinoamérica es que venimos enfrentando la pandemia sin un liderazgo continental. Lo evidenciaron la paralización del MERCOSUR, la inoperancia de la CAN, la desactivación de la UNASUR y la intrascendencia de CELAC, entre otras situaciones.

La Alianza para el Multilateralismo en Sudamérica

Al escenario político subregional se ha sumado el llamado de la Alianza para el Multilateralismo, una propuesta iniciada por los Gobiernos francés y alemán como una red informal de Estados unidos para entrelazar alianzas, mejorar las bases del multilateralismo y, así, obtener resultados y garantizar medidas a favor de la paz y seguridad.

La Alianza ha conseguido cierto éxito, en tanto su mensaje y finalidad ha calado en los Estados de todas partes del globo. Y es que, en el campo de las relaciones diplomáticas, el multilateralismo se presenta ante los Estados como una herramienta de resultados palpables que aparecen como medios de cooperación en cada escenario internacional. Este proyecto busca, a través del diálogo y el compromiso, proteger las normas internacionales y los acuerdos que se suscriban en cualquier organismo internacional o subregional. Es decir, las normas del *soft law* serían protegidas por este movimiento internacional con la finalidad de garantizar una eficacia comprobable.

Por otro lado, procura incentivar que los Estados puedan atender agendas que aún no han sido debidamente abordadas o que, por falta de gobernanza,

no hayan tenido buenos resultados. Finalmente, busca fortalecer las instituciones multilaterales con un sistema global y económico inclusivo y práctico, cuyos principales beneficiarios sean los ciudadanos del bloque.

Es una herramienta que hasta el momento ha tenido aceptación, lo que ha procurado declaraciones conjuntas como la firmada el 17 de abril de 2020, frente a los riesgos y amenazas del COVID-19 y ante la necesidad de fortalecer la cooperación global para enfrentar a la pandemia. Si bien es una oportunidad relativamente nueva para fortalecer al multilateralismo y servir como una herramienta accesoria a los organismos internacionales, presenta una oportunidad factible para el desarrollo, la integración y la capacidad de resultados por parte de los Estados.

Conclusiones

Nadie puede dudar de que el sistema multilateral, en su primer intento, con la Sociedad de Naciones, experimentó un flagrante fracaso que desembocó en la Segunda Guerra Mundial; tras ella, surgió el sistema creado en Bretton Woods, Dumbarton Oaks y San Francisco. Siete décadas más tarde, por cierto, debemos reconocer que la fortaleza del multilateralismo ha contribuido a la liberalización y desregulación de las estructuras económicas. Ha empoderado a un grupo de potencias industriales que dinamizan la globalización comercial y financiera y sustentan la cadena de producción y los circuitos productivos mundiales, ajenos a los países y regiones.

A tal orden de ideas han contribuido, entre otros, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), organismo multilateral conformado por veintiuna economías en 1989, destinado a fomentar la prosperidad de la región con base en la cooperación, el intercambio comercial y la concertación económica de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) —centrada en promover las “buenas prácticas” para potenciar el desarrollo económico de sus selectos miembros—; la Alianza del Pacífico, área de integración profunda, innovadora y flexible conformada por Chile, Colombia, México y Perú, que anhela convertirse en una plataforma orientada a la región Asia-Pacífico; y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) —actualmente, Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico—, firmado en 2016 y formado por Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singa-

pur y Vietnam. Este último organismo busca rebajar las barreras comerciales, establecer un marco común de propiedad intelectual y fijar un mecanismo de arbitraje. Tiene diversos cuestionamientos, por los que varios países aún no lo han ratificado.

Debemos ser muy conscientes de que toda la dinámica de Latinoamérica y el Caribe en pro del multilateralismo se da en un contexto en el cual nuestra región, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se viene enfrentando desde 2020 a la más implacable crisis socioeconómica de la que se tenga conocimiento, pues se ha producido la mayor contracción económica de los países emergentes (en desarrollo). El PIB y la inversión no solo se ralentizaron, sino que disminuyeron respectivamente 7,7 % y 20 %. Más de 2,7 millones de empresas han cerrado y el desempleo registra más de 44 millones de desocupados. La pobreza se eleva de 185,5 millones a 209 millones de personas (del 30,3 % al 33,7 %), mientras que la extrema pobreza se incrementará hasta los 78 millones, esto es, 8 millones de personas más que antes.³ “Es probable que el desarrollo económico y social de la región sufra un retroceso de al menos un decenio”, pues “el PIB a fines de 2020 era igual al de 2010”.⁴

A partir de los efectos de la pandemia, la agenda de la comunidad internacional exige que el multilateralismo se fortalezca gradualmente hasta permitir que sus principales instituciones tengan un mejor control de los recursos y de los riesgos presentes en cada región. Lo cierto es que la falta de liderazgo a nivel internacional demanda que varios Estados tomen posiciones para mejorar la conducción de las instituciones y de la política de cada región. Esto solo será posible mediante la coordinación entre Estados emergentes y gracias a la capacidad de las potencias para resultar confiables a nivel internacional, de manera que se logre una reactivación económica y migratoria a la luz de una futura nueva normalidad, con el compromiso efectivo por la reducción de la desigualdad y la voluntad de concretar la inclusión.

Por su parte, los Estados productores de vacunas tienen una chance fundamental de posicionar sus comercios y cooperación a niveles mayores. Sin embargo, deben tomar en consideración que la distribución de estos anticuer-

3 CEPAL, *Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después: Prioridades de América Latina y el Caribe en la agenda de políticas mundial en materia de financiamiento para el desarrollo* (Santiago de Chile: CEPAL, 2021), <https://tinyurl.com/388w7p7v>.

4 *Ibid.*, I.

pos no debe ser un objetivo meramente económico, sino de crecimiento y seguridad en salud para todos los Estados de la comunidad internacional. Permitir el acceso a estos fármacos con herramientas como COVAX Facility es un gran paso que los Estados han decidido apoyar con cooperación de la OMS, pero la brecha en materia de salud está lejos de desaparecer a nivel mundial.

El multilateralismo promueve la paz y la seguridad mundiales, incentiva el libre mercado y por ende rechaza el proteccionismo. Así, encarna lo que las naciones involucradas desean expresar, funciona para proteger los derechos humanos y se rige por el derecho internacional, a la vez que está comprometido con soluciones vinculantes a partir de los desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Bibliografía

- Alianza para el Multilateralismo. *Declaración conjunta de la Alianza para el Multilateralismo*. 1 de julio de 2020. <https://tinyurl.com/4m7xa2xn>.
- Altmann Borbón, Josette. “La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”. *Foreign Affairs Latinoamérica* 10, n.º 3 (2010): 32-7.
- Boniface, Dexter. “La perspectiva desde Estados Unidos”. *Foreign Affairs Latinoamérica* 10, n.º 3 (2010): 51-6.
- Braudel, Fernand. “L’apport de l’histoire des civilisations”. En *Encyclopédie française*. Vol. XX: *Le monde en devenir (histoire, évolution, prospective)*, dirigido por Gaston Berger, cap. V (Paris: Encyclopédie Française, 1959).
- CEPAL. *Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después: Prioridades de América Latina y el Caribe en la agenda de políticas mundial en materia de financiamiento para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2021. <https://tinyurl.com/388w7p7v>.
- Feinberg, Richard. “La exclusión no es la respuesta”. *Foreign Affairs Latinoamérica* 10, n.º 3 (2010): 12-7.
- Ford, Elaine. *El reto de la democracia digital: Hacia una ciudadanía interconectada*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones / Oficina Nacional de Procesos Electorales / Konrad-Adenauer-Stiftung Perú / D&D Internacional, 2019.
- García de Cortázar, José Ángel. “La época del gótico, amanecer de una nueva sensibilidad”. *Fundación Juan March*. 12 de diciembre de 2013. <https://tinyurl.com/ypsvm885>.
- García Luaces, Pablo. “La peste negra: La letal epidemia que cambió Europa”. *La Vanguardia*. 13 de febrero de 2024. <https://tinyurl.com/556rfwje>.
- Giddens, Anthony. *Europa en la era global*. Madrid: Paidós, 2007.
- Hart, Michael. “Negociaciones en perspectiva: Diseño de reglas para una economía global”. En *Dinámicas de las relaciones externas de América Latina*, coordinado por

- SELA y la Agencia Española de Cooperación Internacional, 99-128. Buenos Aires: Corregidor, 1998.
- Legler, Thomas. "El perfil del multilateralismo latinoamericano". *Foreign Affairs Latinoamérica* 10, n.º 3 (2010): 2-5.
- . "Gobernanza regional: El vínculo multilateral". *Foreign Affairs Latinoamérica* 10, n.º 3 (2010): 18-23.
- Messner, Dirk. *Desafíos de la globalización*. Lima: Fundación Friedrich Ebert Perú, 2000.
- Oyarzún, Lorena. "El papel de UNASUR". *Foreign Affairs Latinoamérica* 10, n.º 3 (2010): 39-44.
- Pellicer, Olga. "La seguridad regional: Los caminos divergentes de Latinoamérica". *Foreign Affairs Latinoamérica* 10, n.º 3 (2010): 45-50.
- Pérez Llana, Carlos. *El regreso de la historia: La política internacional de la posguerra fría, 1989-1997*. Buenos Aires: Sudamericana, 1998.
- Rojas Aravena, Francisco. "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: ¿Una opción viable para consolidar el multilateralismo latinoamericano?". *Foreign Affairs Latinoamérica* 10, n.º 3 (2010): 24-31.
- , ed. *Multilateralismo: Perspectivas latinoamericanas*. Caracas: FLACSO Chile / Nueva Sociedad, 2000.
- Serbin, Andrés. "De despertares y anarquías". *Foreign Affairs Latinoamérica* 10, n.º 3 (2010): 6-11.

Presentación

Multilateralismo en transición: Un nuevo orden internacional
Michel Levi Coral

Coyuntura

Migración venezolana en Ecuador: Una mirada al antes
y después de la pandemia
Samantha Basantes y Bernardo Gortaire

El auge de la paradiplomacia china, ¿una oportunidad para Ecuador?
Carlos Simba

Mercenarios en la República Democrática del Congo
María Alejandra González Durán

Tema central

La Comunidad Andina y la política exterior de Ecuador
entre 2007 y 2017: Una aproximación constructivista
que evidencia la frágil identidad colectiva de la CAN
Sofía Osorno Holguín

Multilateralismo en agonía y sus retos de cara al futuro
Dayanara González

El problema de la integración latinoamericana:
¿Por qué no se cumplen los objetivos? Un análisis
de la Comunidad Andina de Naciones
Gabriel Cantos

El cambio de líquido a gaseoso de los organismos
interagenciales del derecho internacional público
en América Latina: Una mirada desde la teoría de juegos
Frank Quinatoa Paucar

Eventos especiales

Visión actual del multilateralismo: Hacia una renovada
comunidad internacional pospandemia
Oscar Maúrtua de Romaña



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



CENTRO ANDINO
DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador