

Revista Relaciones Internacionales

Universidad de El Salvador
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
ISSN: 2464-2611 e-ISSN: 2709-4936

VOLUMEN IV (2022)
Octubre 2021- Octubre 2022



Revista Relaciones Internacionales

*Universidad de El Salvador
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales*

*VOLUMEN IV (2022)
Octubre 2021- Octubre 2022*

Revista
Relaciones Internacionales
Autoridades universitarias

Rector

MSc. Roger Armando Arias

Vicerrector Académico

PhD. Raúl Azcúnaga

Vicerrector Administrativo

Ing. Juan Rosa Quintanilla

Secretario General

Ing. Francisco Alarcón

Fiscal General

Lic. Rafael Humberto Peña Marín

Defensor de los Derechos Universitarios

Lic. Luis Antonio Mejía Lipe

Secretaria de Comunicaciones

Lcda. Mónica Xóchilt Escalante

Secretario de Asuntos Académicos

Ing. Carlos Ernesto Vargas Ramos

Revista
Relaciones Internacionales
Universidad de El Salvador

Facultad de Jurisprudencia
y Ciencias Sociales

Escuela de Relaciones Internacionales

Octubre 2021- Octubre 2022

Director de la Revista:

MFE. Nelson Ernesto Rivera Díaz

Consejo Editorial:

MCP. Evelin Gutiérrez de Doradea

MCP. Odaly Lissette Sánchez de Rodríguez

Lic. Oscar Ernesto Cruz Chávez

Revisores:

México

Dr. Gabriel Gutiérrez Pantoja

Argentina

Dr. Rubbi Lautaro Nahuel

El Salvador

Lic. Nelson Miguel Cuéllar Hernández

Dr. Oscar Ovidio Cabrera Melgar

Diseñadora y diagramadora:

Lcda. Jeimy Patricia Guerrero Bonilla

ISSN en línea:

2709-4936



*Unidad de Investigación de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
de la Universidad de El Salvador. Final 25 Av. "Mártires Estudiantes del 30 de julio".
Ciudad Universitaria. San Salvador. El Salvador.*

Tel. 2511-2000 ext. 6526

Dirección electrónica: investigacion.jurisprudencia@ues.edu.sv

REVISTA RELACIONES INTERNACIONALES

Autoridades de la Facultad
de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

Junta Directiva

Decana

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata

Vice Decano

Dr. Edgardo Herrera Pacheco Medrano

Secretaria

Lcda. Digna Reina Contreras de Cornejo

Representantes Docentes

Propietarios

MSc. Oscar Mauricio Duarte Granados
Lic. Eric Napoleón López Águila

Suplentes

Lic. Pedro Rosalio Escobar Castaneda
Lic. David Omar Molina Zepeda

Representantes Estudiantiles

Propietarios

Br. Estefany Mazzie Cabezas Colocho
Br. Sharon Marilyn Trujillo Orellana

Suplentes

Br. Diana Alejandra Valdés Jacobo
Br. Tania Abigail Meléndez Carbajal

Representantes sector Profesional no Docente

Propietarios

Lic. Noel Hussein Hernández Galdámez
Lic. Elías Abisai Romero Martínez

Suplentes

Lcda. Norma Gloria Cáceres Navas
Lic. Raúl Roberto Santillana Echeverría

Responsables de Unidades

Director de la Escuela de Ciencias Jurídicas
MSc. Hugo Dagoberto Pineda Argueta

**Director de la Escuela de Relaciones
Internacionales**

MFE. Nelson Ernesto Rivera Díaz

Jefe del Departamento de Derecho Penal
Dr. Armando Antonio Serrano

**Jefe del Departamento de Derecho Privado
y Procesal**

Lic. Jorge Alonso Beltrán

**Jefe del Departamento de
Derecho Público**

MSc. Hugo Dagoberto Pineda Argueta

**Jefe del Departamento de Ciencias Políticas
y Sociales**

Lcda. Alma Dinora Aguirre

Administrador Académico

Ing. Danny William Gutiérrez Recinos

Administrador Financiero

Sr. José Ángel Pérez Espinoza

Jefa de la Unidad de Planificación

Lcda. Luz Polanco

Jefa de Biblioteca

Lcda. Alejandrina Martínez Meza

Jefe de Servicios Generales

Sr. Serafín López Chicas

Unidad de Comunicaciones

Ing. Mauricio Mejía

Coordinador Unidad de Posgrado

Dr. José Miguel Vásquez López

Coordinador de Proyección Social

Lic. Danny Obed Portillo Aguilar

Coordinadora del Socorro Jurídico

Lcda. Ammi Raquel Martínez Delgado

Unidad de Investigación

MCP. Odaly Lissette Sánchez de Rodríguez

MCP. Evelin Gutiérrez de Doradea

**Coordinador de la Unidad de Docencia y
Desarrollo Curricular**

MEd. Rubén Antonio Solórzano Treminio

**Coordinadora de la Unidad de Servicios
Informáticos**

Ing. María Mercedes Lara

Directora General de Procesos de Graduación

MSc. Diana del Carmen Merino de Sorto

Contenido

Presentación.....	11
-------------------	----

ARTÍCULOS

La protección a personas defensoras ambientales en El Salvador.....	15
<i>Andreina Abigail Argueta Chicas</i>	
<i>Wendy Margarita Ramírez Leiva</i>	
<i>Diego Marcelo Vásquez Ayala</i>	

Introducción.....	17
I. ¿Cómo se origina, evoluciona y trasciende la lucha y resistencia por los bienes comunes naturales en América Latina?.....	18
II. ¿Quiénes son las personas defensoras ambientales y cuál es la situación que enfrentan en la región?.....	20
III. ¿Cuál es la situación de las personas defensoras ambientales en El Salvador?	27
IV. ¿Qué protege a las personas defensoras ambientales en El Salvador?	31
V. ¿Cómo se debe articular un sistema de protección integral para personas defensoras ambientales en El Salvador?	35
VI. Consideraciones finales.....	38
Bibliografía.....	40

Nacimiento de la República de Kosovo en el sistema internacional: el territorio autoproclamado independiente.....	43
<i>Rodrigo Enrique Avilés Grande</i>	

Introducción.....	45
I. Proceso histórico del nacimiento de la República de Kosovo en el sistema internacional.....	47
Principales puntos de abordaje y conclusión.....	62
Bibliografía.....	65
Anexo	66

De la Geopolítica a la Geoeconomía: la disputa por la hegemonía global	67
<i>José Alberto Umaña Salguero</i>	

Introducción.....	69
I. De la Bipolaridad a la Unipolaridad	70
II. Nuevo Orden Mundial: la Globalización Económica y los Poderes Emergentes	75

III. Geopolítica y geoeconomía del siglo XXI	80
IV. Asia Pacífico: un polvorín entre las grandes potencias	85
Conclusiones	97
Bibliografía	99

Avances y desafíos en la definición del Golfo de Fonseca
 como Bien Público Regional y su impacto en el desarrollo
 económico y reducción de desigualdades en la microrregión..... 101
Leandro Antonio Benavides

Introducción.....	103
I. Desarrollo.....	106
1.1. Elementos previos en el análisis del Golfo de Fonseca como un Bien Público Regional	106
1.2. Análisis del desarrollo económico costero en El Salvador. Desafíos pendientes para la microrregión del Golfo de Fonseca.....	108
1.3. Estatus jurídico internacional actual de la gestión de las aguas del Golfo de Fonseca. Impacto en la definición de un sistema de gobernanza trinacional para la gestión de los recursos costero-marinos del Golfo	109
1.3.1 Sentencias de la Corte Centroamericana de Justicia de 1917 y la Corte Internacional de Justicia de 1992	110
1.4. Intereses Geopolíticos y Geoestratégicos de Honduras, El Salvador y Nicaragua en el Golfo de Fonseca	112
1.5. Definición del Golfo de Fonseca como un Bien Público Regional (BPR).....	114
1.6. Análisis de la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Pertinencia de su involucramiento en la creación y gestión de BPR en Centroamérica	118
1.7. Participación de la Sociedad Civil organizada en los esquemas de gobernanza centroamericanos y su aporte en la constitución de Bienes Públicos Regionales.....	123
Conclusión	130
Bibliografía.....	134
Figuras	135

Cambio climático y la Agenda Setting.
 Casos de estudio: España, Argentina y Perú..... 137
Gabriela Eunice Umaña

I. El cambio climático: una aproximación conceptual	139
II. La teoría de la Agenda Setting	140
III. La Agenda Setting y el cambio climático: casos de estudio	143
IV. Un nuevo período de ascendencia con altas y bajas.....	152
Bibliografía	155

PRESENTACIÓN

Presentación

Claudia Samayoa
Internacionalista y Maestra en Ciencia Política¹

Indudablemente las Relaciones Internacionales, vistas como una disciplina o como una ciencia, poseen una trayectoria reconocida que oscila en un poco más de los 100 años, si se toma como referencia la primera cátedra de Woodrow Wilson de 1919 en el país de Gales, emblemática por ser la génesis de aquella.

La profusión de las Relaciones Internacionales, en el mundo académico se acentuó notablemente con el fenómeno de la Globalización de finales del siglo XX; de modo más reciente, continúa siendo una rama de estudio cada vez más indispensable, para la comprensión de la dinámica de cada uno de los actores internacionales, quienes cohabitan en núcleos complejos de interdependencia, que no solo difuminan las fronteras tradicionales, sino además, enfrentan una dualidad de realidades, la presencial y la no presencial.

Así, hoy en día, en el primer cuarto de siglo XXI, las Relaciones Internacionales se enfrentan al auge de las tecnologías de la información, la digitalización, la generación de grandes volúmenes de datos, la inteligencia artificial, como expresiones que advienen de la Cuarta Revolución Industrial, misma que plantea nuevos retos en las concepciones sobre el objeto de estudio,

1 Ha sido académica por más de veinticinco años, desempeñándose como rectora de institución diplomática, consultora, docente y asesora de tesis de Maestría en Ciencia Política en la UCA, UNIVO y UES. Actualmente es docente de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UES y miembro honoraria del Centro de Investigación de Asuntos Estratégicos Globales (CEINASEG).

los paradigmas y el abordaje de temas comunes en la arena local como en la internacional.

En tal sentido, no debe obviarse que la Revista Relaciones Internacionales de la Universidad de El Salvador, es un instrumento de vanguardia por su producción académica pertinente al contexto actual, contribuye a los objetivos de la educación superior, y se le adiciona otra gama de aciertos consustanciales a sus artículos especializados, que no solo cumplen los estándares del equipo editorial, sino además, aportan contenidos constructivos que forjan la disciplina en el pensamiento y la riqueza de juicios de valor en sus lectores.

En el presente número, los lectores encontrarán temas históricos y vigentes que no pueden obviarse en la agenda de un Internacionalista, entre ellos, los referidos a la posguerra fría como el tránsito de la Geopolítica a la Geoeconomía, el estado de la República de Kosovo, que emergió de la desintegración de la ex Yugoslavia, incluyendo aquellos medulares por sus implicaciones para la vida del planeta, como el de los defensores del medio ambiente, el cambio climático, y los bienes públicos regionales.

El paso por la historia inmediata, contextualiza las problemáticas citadas y facilita la identificación de patrones de comportamiento entre los Estados más influyentes, que tienden a ser repetitivos o a definir tendencias en el sistema internacional actual; este es el encuadre implícito en los artículos que figuran en el IV número de la Revista Relaciones Internacionales. Les exhorto a disfrutar cada uno de ellos, no sin antes felicitar el arduo trabajo del equipo editorial, así como el esfuerzo materializado en cada uno de los artículos, por parte de sus autores.

ARTÍCULOS

La protección a personas defensoras ambientales en El Salvador

Protection for environmental defenders in El Salvador

Andreina Abigail Argueta Chicas
(Universidad de El Salvador, El Salvador)

Wendy Margarita Ramírez Leiva
(Universidad de El Salvador, El Salvador)

Diego Marcelo Vásquez Ayala
(Universidad de El Salvador, El Salvador)



Recibido: 23-05-2022
Aceptado: 10-06-2022

LA PROTECCIÓN A PERSONAS DEFENSORAS AMBIENTALES EN EL SALVADOR

Andreina Abigail Argueta Chicas
Wendy Margarita Ramírez Leiva
Diego Marcelo Vásquez Ayala

RESUMEN

Defender el medio ambiente tiene consecuencias mortales en todo el mundo, sin embargo, existe una tendencia alarmante en América Latina. Las cifras indican que entre 2002 y 2019, 1,345 personas fueron asesinadas en la región mientras protegían la tierra, el territorio y el medio ambiente, evidenciando una fuerte tradición de activismo por la naturaleza, herencia de los pueblos nativos originarios de la región. La lucha y resistencia ha trascendido en periodos históricos en función de las necesidades surgidas de las consecuencias de la depredación generada por el sistema capitalista neoliberal que favorece la reproducción de prácticas coloniales. El Salvador, no es ajeno a este contexto, dado que, cuatro personas defensoras ambientales han sido asesinadas por su lucha frente a la minería metálica en el país. A la vez, predomina un contexto que favorece la intimidación y la criminalización de la defensa de bienes comunes naturales y que vulnera los derechos de acceso a participación e información en asuntos ambientales a las comunidades en beneficio de intereses económicos empresariales. Las instituciones fallan en sus intentos por garantizar condiciones propicias para defender derechos humanos dada la ausencia de un sistema de protección integral que permita subsanar los vacíos legales y las deficiencias operativas en la ejecución de mecanismos especializados para la situación de las personas defensoras ambientales.

PALABRAS CLAVE: *Personas defensoras ambientales - derecho a defender derechos humanos - derecho al medio ambiente sano - pueblos indígenas - mujeres defensoras.*

PROTECTION FOR ENVIRONMENTAL DEFENDERS IN EL SALVADOR

Andreina Abigail Argueta Chicas
Wendy Margarita Ramírez Leiva
Diego Marcelo Vásquez Ayala

ABSTRACT

Defending the environment has deadly consequences all over the world. Despite that, there is an alarming trend in Latin America. Numbers reveal that between 2002 and 2019, 1,345 people were murdered in the region while protecting the land, territory, and environment. The above has made it possible to show a strong tradition of activism for nature, which was inherited from the native peoples of the region. The fight and resistance have transcended historical periods based on the needs, resulting from the consequences of the depredation of the neoliberal capitalist system that favors the reproduction of colonial practices. El Salvador is no stranger to this context since four environmental defenders were killed because of their fight against metal mining in the country. Additionally, a context prevails that favors the intimidation and criminalization of the defense of natural common goods and violates the rights of access to participation and information in environmental matters for communities to benefit economic business interests. Institutions fail at trying to guarantee conditions conducive to defending human rights, given the absence of a comprehensive protection system that makes it possible to remedy legal gaps and operational deficiencies in the execution of specialized mechanisms for the situation of environmental defenders.

KEYWORDS: *Environmental defenders - human rights defenders - right to defend human rights - right to a healthy environment - indigenous peoples - women defenders.*

La protección a personas defensoras ambientales en El Salvador

*Andreina Abigail Argueta Chicas
Wendy Margarita Ramírez Leiva
Diego Marcelo Vásquez Ayala¹*

Introducción

Berta Cáceres, defensora ambiental de origen indígena lenca, acuñó la célebre frase, “*Vos tenés la bala... Yo la palabra... La bala muere al detonarse... La palabra vive al replicarse*”; ciertamente, su palabra vive y será replicada a través de un esfuerzo por reconocer y reivindicar desde la academia los derechos y el trabajo que desarrollan día con día las personas defensoras de la tierra, el territorio y el ambiente sano en El Salvador.

La defensa de los bienes comunes naturales en la región es una herencia ancestral que vive y resiste frente al progresivo deterioro ambiental, de cara al inminente impacto del cambio climático, causado por las dinámicas de explotación y consumo desproporcionados e irreflexivos que agotan de forma acelerada los bienes naturales del planeta; así como, el hecho de que la región latinoamericana está condicionada a la generación de conflictos ambientales, dada su virtuosa ubicación geográfica y riqueza natural, pero a la vez, dada la prevalencia de prácticas coloniales emuladas en el sistema capitalista neoliberal. Tal situación, ha permitido identificar la tradición activista por el medio ambiente en la región, pero, también ha propiciado un contexto alarmante, ante

1 Egresadas y egresado de Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad de El Salvador, con amplio interés en el estudio y discusión de los derechos humanos, de la naturaleza y el desarrollo territorial desde una perspectiva participativa.

un alto índice de ataques mortales y violencias no letales dirigidas a personas defensoras ambientales, el uso del derecho penal para criminalizar su lucha, complicidad entre actores estatales e intereses económicos privados, corrupción, injusticias e impunidad generalizada.

El Salvador no es ajeno a este contexto. Entre 2009 y 2011, cuatro ambientalistas han sido asesinados por su labor de defensa frente a la minería metálica. Ha predominado un contexto de estigmatización e intimidación penal y judicial contra personas que defienden su territorio y sus bienes naturales de la explotación urbanística y de los poderes económicos del país. Las instituciones del Estado fallan en su intento por proteger a su población de dichas amenazas ante marcos normativos endebles que no garantizan condiciones propicias para procurar y promover los derechos humanos y los derechos de la naturaleza. En esa lógica, es innegable la urgente necesidad de articular un sistema de protección integral para personas defensoras ambientales en El Salvador, que permita subsanar los vacíos legales y las deficiencias institucionales a través de líneas y acciones estratégicas surgidas del análisis de la situación de las personas defensoras ambientales. Al mismo tiempo, se deben considerar las condiciones de viabilidad necesarias sobre la base de aspectos técnicos, económicos, legales, sociales y políticos para la consolidación de un entorno seguro y propicio para la defensa del medio ambiente en El Salvador.

I. ¿Cómo se origina, evoluciona y trasciende la lucha y resistencia por los bienes comunes naturales en América Latina?

Las manifestaciones de defensa ambiental actuales y sus principales detractores son el resultado de un proceso histórico evolutivo. Para entender este proceso, es necesario recurrir a la depreciación de la visión occidental del mundo, que históricamente, ha impuesto una concepción sesgada para comprender los fenómenos ocurridos en el sistema mundo. En ese sentido, es preciso afirmar que la tradición activista ambiental de la región latinoamericana

es el resultado de la herencia de los pueblos originarios, de su lucha frente al despojo de sus territorios, cosmovisión y medios de vida ante la violencia sistemática ejercida contra su comunidad durante los periodos de conquista, colonización e independencia que ha trascendido hasta la actualidad. Los pueblos nativos de la región no se auto determinaban como personas defensoras de su territorio, ni constituyeron un movimiento de defensa, pues, sus acciones fueron una reacción natural ante el riesgo de perder el territorio que les pertenecía y del cual dependía la continuidad de la vida. En contraste, las manifestaciones de defensa ambiental contemporáneas en América Latina, surgen como una respuesta a las consecuencias negativas de las prácticas coloniales que trascendieron a prácticas capitalistas neoliberales, reflejadas en acciones depredadoras de los bienes comunes naturales por parte de industrias extractivas, en su mayoría transnacionales, que operan en contextos que favorecen sistemas jurídicos y políticos endebles y excesivamente permisivos.

El movimiento ambientalista contemporáneo posee manifestaciones diversas; se identifican grupos que trabajan por la defensa del recurso hídrico, ante la depredación de la tierra o el territorio que habitan; por áreas verdes protegidas o reservas, entre otros. En esa lógica, se generan nexos con otros movimientos de derechos humanos dentro de la sociedad civil, tales como los movimientos de género y feminismos, estudiantiles, obreros e incluso la iglesia. Esta vinculación, se produce en momentos en los que se busca generar presión hacia las autoridades del Estado, para exigir respuesta ante problemáticas ambientales. Se puede identificar que el medio ambiente y los bienes de la naturaleza constituyen el núcleo unificador de los movimientos sociales en El Salvador, especialmente, en torno al tema del recurso hídrico. Esto se aprecia en el desarrollo de movilizaciones sociales como medida de presión para la aprobación de la ley de aguas, y en oposición a la privatización del recurso hídrico durante 2019, en las cuales se observó participación activa de población perteneciente a grupos de la comunidad sexualmente diversa, feminismos, ambientalistas, academia, iglesia, entre otros.

II. ¿Quiénes son las personas defensoras ambientales y cuál es la situación que enfrentan en la región?

Las personas defensoras ambientales (en adelante PDA), son una categoría adscrita a los denominados “defensores de los derechos humanos”, cuya identificación está sujeta a ciertas ambigüedades que dificultan la creación de mecanismos para el reconocimiento de su trabajo y su protección. La ambigüedad surge de la ausencia de una definición universalmente aceptada. En 1998, mediante la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente* (comúnmente conocida como Declaración de los Defensores de los Derechos Humanos), se reconoce que “*Toda persona tiene derecho individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional*”.² En ese sentido, una persona será considerada defensora de derechos humanos o particularmente, defensora ambiental, a razón de un criterio puramente objetivo, no sujeto al reconocimiento tácito o expreso de ninguna autoridad u organismo.

En esa lógica, una definición empleada para caracterizar a las personas defensoras de la tierra, el territorio y el ambiente la establece el ex Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente, John H. Knox, quién afirma que:

Los defensores de derechos humanos ambientales son individuos o grupos que se esfuerzan por proteger y promover derechos humanos relacionados con el medio ambiente; vienen de diversos contextos, y trabajan de formas distintas. Algunos son abogados mientras otros son periodistas, pero muchos de ellos son personas normales y corrientes que viven en aldeas, bosques o montañas remotos, que pueden incluso

2 Artículo 1 de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos” aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución A/RES/53/144, de 8 de marzo de 1999.

*no ser conscientes de estar actuando como defensores de los derechos humanos ambientales. En muchas ocasiones, ellos son representantes de comunidades indígenas y tribales que defienden sus tierras tradicionales, pues sus territorios y formas de vida se ven amenazadas por grandes proyectos, incluyendo represas, tala de árboles, minería y extracción petrolera.*³

La definición planteada, esboza elementos que han dado forma al perfil de los defensores de derechos humanos y particularmente al de las PDA. Es importante tener en claro quiénes son y lo que hacen, pero, también es importante que sea conocida y reconocida la amenazante realidad que enfrentan para trascender del reconocimiento político hacia garantías jurídicas para su protección.

Defender el medio ambiente tiene consecuencias mortales en todo el mundo, sin embargo, existe una tendencia alarmante en América Latina. Entre 2002 y 2013, se documentaron 908 asesinatos de PDA a nivel mundial y 760 de ellos, se produjeron en América Latina. En 2014, más de tres cuartas partes de los asesinatos de PDA en el mundo tuvieron lugar en América Latina, puesto que, de 116 asesinatos, 88 fueron registrados en la región.⁴ Para 2018, de 164 asesinatos documentados de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente, más del 50 % ocurrieron en las Américas.⁵ Entre tanto, 2019 es, hasta ahora, el año con el mayor número de ataques letales registrados contra PDA, y se estima que las cifras continuarán en aumento.⁶ De 2002 a 2019, se han documentado 1,435 asesinatos de PDA. Estas cifras han llevado a que se considere al continente como el más peligroso para ejercer la defensa ambiental; pero a la vez, ha evidenciado una fuerte tradición de activismo por los derechos

3 John H. Knox, "Defensores de Derechos Humanos Ambientales; Una crisis global", (Universal Rights Group, 2017), 1.

4 Global Witness, ¿Cuántos más? El medio ambiente mortal de 2014: intimidación y asesinato de activistas ambientales y de la tierra, con Honduras en primer plano, (2015), 9.

5 Global Witness, ¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente, (2019), 9.

6 Global Witness, Defender el Mañana: Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente, (2020), 8.

humanos en la región.⁷

Tabla 1. Asesinatos de personas defensoras ambientales 2002-2019

Año	Argentina	Brasil	Bolivia	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Venezuela	TOTAL
2002		43		1											1		45
2003		73					1		3	2	2				1	1	83
2004		39													2		41
2005		39			1				1		2				1		44
2006		39								2	2				3		46
2007		29								1	2				1		33
2008		28								3	1				5		37
2009		27						3		1	7				9		47
2010	2	34			1		1		5	26	7				3		79
2011	1	28			27			1		36	4	2	1		11		111
2012	3	36			8				6	28	10			10	15		116
2013		33			15	1			6	10	3	1	1		6	1	77
2014		29			25	1	1		5	12	3			3	9		88
2015		50			26				10	8	4	12			12		122
2016		49			37				6	14	3	11			2		122
2017	2	57			24				3	5	15	4			2	1	113
2018		20		2	24				16	4	14					3	83
2019		24	1		64	1			12	14	18	5			1	8	148
TOTAL	8	677	1	3	252	3	3	4	73	166	97	35	2	13	84	14	1,435

Elaboración propia a partir de los datos de informes anuales de Global Witness, 2014-2020.

Las cifras de víctimas mortales apuntan a que el nivel de violencia no letal es mucho mayor, dado que, se ha podido contrastar a través de diversas fuentes de información, que muchas PDA y en algunos casos sus familias, sufren amenazas de muerte, intimidación, chantaje, acoso, hostigamiento, demandas judiciales, imputación de cargos penales, allanamiento de morada, arrestos, agresión física, violencia sexual, restricción de sus libertades, malos tratos, desaparición forzada, tortura, y además de ello, suelen enfrentarse a poderosos intereses políticos y económicos que actúan en asocio para expropiar

⁷ Global Witness, (2019), 9.

y explotar sus tierras, intimidarlas y/o asesinarlas.⁸ Aunado a esto, al someterse a múltiples amenazas e impases de su labor, su salud emocional se deteriora y en consecuencia su salud física.⁹

El aumento del uso de redes sociales y plataformas digitales ha sumado tanto herramientas para su trabajo como nuevos riesgos a su labor.¹⁰ La violencia digital, producida por la ausencia de garantías de seguridad digital y la brecha digital, ha tenido severos impactos sobre la vida privada, el honor y la dignidad de las PDA, pues se ha documentado sobre nuevas formas de violencia, tales como, amenazas online, hackeo de cuentas de redes sociales, vigilancia telefónica, vigilancia física, confiscación o robo de dispositivos y de información, infiltraciones en salas de chat,¹¹ y campañas de burla, odio y difamación, que son frecuentemente identificables en redes sociales.

Los perpetradores de atentados letales y no letales pueden estar involucrados directa o indirectamente, en algunos casos, se desconoce la identidad de los hechores, pero existe información sobre su afiliación y ocupación, siendo identificados como cuerpos de seguridad del Estado (militares y/o policiales), guardias de seguridad privados, grupos paramilitares, cazadores furtivos, colonos, terratenientes, madereros, sicarios, miembros del crimen organizado y representantes empresariales; es decir que, los hechos se producen a instancia de los intereses del sector privado o de actores políticos.¹² Evidencia regional¹³ expone que tanto empresas como funcionarios públicos, utilizan su influencia para marginar a las PDA y volcar a la opinión pública en su contra,

8 De acuerdo con informes del Relator Especial de los Defensores de la ONU e informes de Global Witness, Front Line Defenders y Article 19.

9 Sonia Sánchez, entrevista por Andreina Argueta, Wendy Ramírez y Diego Vásquez, 12 de agosto de 2020.

10 Mario Beltrán, entrevista por Andreina Argueta, Wendy Ramírez y Diego Vásquez, 3 de agosto de 2020.

11 Front Line Defenders, Front Line Defenders: Análisis Global 2020, (2021), 5 y 11.

12 De acuerdo con informes del Relator Especial de los Defensores de la ONU e informes de Global Witness, Front Line Defenders y Article 19.

13 *Ibid.*

señalando sus acciones como contrarias al desarrollo económico de los planes de gobierno. Por su parte, los medios de comunicación, alientan retóricas de estigmatización hacia sus protestas exponiendo los rostros e imágenes de las PDA con la finalidad de sacarlas de contexto para desacreditar su labor. En muchos casos, las PDA han sido identificadas como presuntas delincuentes, alteradoras del orden público, enemigas del Estado e incluso, como terroristas.

Los factores subyacentes de los asesinatos y las violencias no letales que sufren las PDA, están vinculados de manera directa o indirecta a disputas por la tierra y el territorio, generalmente son conflictos por la propiedad, el control y el uso de los mismos.¹⁴ Dichos conflictos se traducen en la oposición al acaparamiento y la propiedad injusta de la tierra de aquellas operaciones a gran escala que violan el derecho de las comunidades al consentimiento libre de vicio, previo e informado y están relacionadas con proyectos hidroeléctricos, industrias mineras y extractivas, mega proyectos urbanísticos, agroindustria, deforestación, tala y pesca ilegales; que a la vez, generan otras consecuencias ambientales relacionadas con la contaminación, el deterioro de flora, fauna y ecosistemas de la vida silvestre en ríos, mares, costas y humedales, acceso reducido al agua, tratamiento de desechos y contaminación tóxica y radiactiva.

Las PDA se encuentran en condición de vulnerabilidad ante la omisión del Estado, la impunidad y el limitado acceso a la justicia. Lo anterior debido a que, son perseguidos y criminalizados en nombre de la lucha contra el terrorismo y la seguridad pública y sus denuncias quedan en presuntas violaciones, que no se investigan o son desestimadas sin justificante alguno.¹⁵ Se ha detectado, el uso indebido del derecho penal para criminalizar y reprimir la labor de defensa del derecho a la tierra y la sujeción a procesos judiciales prolongados, contrarios a

14 *Ibid.*

15 Margaret Sekaggya, "Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya, A/HRC/25/55", *Asamblea General de Naciones Unidas*, (23 de diciembre de 2013), párrafo 64.

las garantías del debido proceso en América Latina.¹⁶ Por lo tanto, se determina que, la curva de asesinatos y amenazas a las PDA se inclina negativamente, en buena medida, a estímulo de la impunidad generalizada que permite a la gran mayoría de los perpetradores caminar libremente, alentando a potenciales asesinos y agresores.

Entre los grupos de PDA con mayor condición de vulnerabilidad se encuentran, en primer lugar, los pueblos indígenas y la población rural y campesina, quienes están al frente o en primera línea de defensa en el recrudecimiento de la violencia. Generalmente, las PDA realizan su labor sin recibir remuneración alguna y es de la tierra de donde obtienen el sustento para ellas y su familia, razón por la cual, carecen de otros conocimientos que les permitan trabajar en otros rubros o en otro lugar, en caso que sean desplazadas de sus territorios.¹⁷ Los gobiernos de algunos de los países más peligrosos para las PDA (Brasil, Colombia y Honduras) están obligados por el Derecho internacional a obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas antes de poner en práctica sus proyectos,¹⁸ es decir, que deben ser informados en cada etapa del proyecto para decidir si aceptan las condiciones del mismo o no; en la práctica, esto no sucede y es lo que genera conflictos. De modo que, los indígenas se enfrentan a una escala de violencia particular, por lo que el amparo estatal es determinante para su supervivencia cultural, puesto que, si reciben una protección escasa o nula, se pone en peligro su identidad y forma de vida tradicional.

El segundo grupo más vulnerable, son las mujeres defensoras, quienes enfrentan las amenazas ya expuestas, pero a la vez, se exponen a una doble vulnerabilidad, impuesta por el simple hecho de ser mujeres. Por ejemplo,

16 CIDH, "Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos", OEA/Ser.L/V/II, doc. 49/15, (31 de diciembre de 2015), 11.

17 ISHR, "El rol de las empresas y los Estados en las violaciones contra los defensores y las defensoras de los derechos de la tierra, el territorio y el ambiente", (2015), 20.

18 OIT, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales N° 169, 1989, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314:NO

cuando un megaproyecto se instala en una zona minera, eleva el riesgo de ser sexualmente hostigadas y violadas por guardias de seguridad o cuerpos militares; y por otro lado, cuando se produce la masculinización de los territorios, debido a la demanda de trabajadores, en ese contexto, las mujeres jefas de hogar son objeto de discriminación.¹⁹ Adicionalmente, son sujetas a señalamientos asociados a roles de género, debido a que, se tiende a asumir que su labor de defensa les obliga a desatender labores de cuidado de hijas e hijos, trabajo doméstico y atenciones a sus esposos o parejas, en consecuencia, son tildadas como “malas madres y malas mujeres”.²⁰ Más aún, cuando se ven expuestas a alguna amenaza se les increpa la culpabilidad de lo que les sucede por salir de los roles de género socialmente establecidos.²¹

Es probable que nunca existan datos sobre la envergadura o dimensión total del problema, ya que muchos asesinatos y amenazas no se denuncian, especialmente, en zonas remotas y aisladas. Se trata de una cuestión en la que existe una notable falta de información, aunque la ausencia de registros, no es argumento válido para asegurar que no se están produciendo asesinatos, amenazas o intimidaciones en determinado país o territorio. El panorama parece estar oculto a plena vista, ante la falta de un control sistemático de las vulneraciones que enfrentan las PDA. Mientras tanto, los gobiernos y sistemas judiciales nacionales fracasan constantemente en su intento de proteger a sus ciudadanos contra posibles daños, especialmente, si los artífices de crímenes generalmente se libran de las investigaciones y cargos penales, si estos se esconden tras grandes intereses económicos y políticos. En ese sentido, la protección del medio ambiente se convierte en uno de los principales campos de batalla de los derechos humanos, comprobando que la retórica sobre el desarrollo sostenible y el cambio climático es un discurso vacío a razón de que, quienes defienden al medio ambiente, continúan comprometiendo sus vidas al hacerlo.

19 ISHR, (2015), 41.

20 Vidalina Morales, entrevista por Andreina Argueta y Wendy Ramírez, 28 de agosto de 2020.

21 ISHR, (2015), 26.

III. ¿Cuál es la situación de las personas defensoras ambientales en El Salvador?

En El Salvador se han vivido momentos cruciales para la defensa ambiental, uno de ellos, es la aprobación de la Ley de Prohibición de la Minería Metálica en 2017. Claramente, es un hito trascendental en la historia del país, pero también es el logro de una lucha que deja víctimas mortales. Previo a este hito, se produjo un contexto de tensión internacional para el Estado, dado que, en 2009, la empresa Pacific Rim Mining/Oceana Gold, de capital canadiense, interpuso una demanda contra el Estado salvadoreño, en principio, por 77 millones de dólares, finalmente, la suma acabó rondando los 300 millones, alegando que el Estado salvadoreño le había negado un permiso de explotación de la mina El Dorado, en San Isidro, Cabañas, habiendo cumplido los requisitos de ley necesarios. La denuncia se interpuso ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), y su litigio duró siete años. En octubre de 2016, el laudo del CIADI falló contra la minera canadiense y exigió un pago de 8 millones de dólares a favor del Estado de El Salvador.²² Algunas PDA que se pronunciaban contra la minería, fueron amenazadas, intimidadas y atacadas durante el contexto de la exploración minera que realizaba Pacific Rim en Cabañas desde 2002.

En 2009, fueron asesinados tres PDA opositoras a la explotación de la mina El Dorado, entre ellos, Marcelo Rivera, promotor cultural, director de la Casa de la Cultura del municipio de San Isidro en Cabañas, quien fue secuestrado, desaparecido durante 20 días, y encontrado en un pozo por forenses del Instituto de Medicina Legal, en avanzado estado de descomposición y con aparentes señales de tortura. Ramiro Rivera, un dirigente comunitario, agricultor de oficio, fue asesinado por varios sujetos que lo emboscaron. En ese momento,

22 Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, *Pac Rim Cayman LLC C. República de El Salvador (Caso CIADI No. ARB/9/12)*, (Washington, D. C., 2016). <https://www.fiscalia.gob.sv/wp-content/uploads/resolucion-ciadi/resolucion-ciadi.pdf>

Ramiro estaba siendo custodiado por agentes policiales que lo protegían bajo medidas cautelares. Por otro lado, Dora Sorto, tenía ocho meses de embarazo cuando fue asesinada mientras regresaba a su casa, siendo acompañada por su hijo menor, quien fue lesionado; meses atrás, su esposo José Santos, había perdido dos dedos de su mano derecha a manos de un presunto empleado de Pacific Rim.²³

Por el asesinato de Marcelo fueron condenados presuntos autores materiales, pero nunca los responsables intelectuales. *“Tanto la Fiscalía General de la República (FGR) como la Policía Nacional Civil (PNC), plantearon como hipótesis inicial que estos hechos respondían a rencillas familiares o personales de las víctimas, y los agregaban a homicidios comunes, sin tomar en cuenta las amenazas y hechos previos en donde ya se habían visto involucrados empleados de Pacific Rim, y vecinos que apoyaban la minería”*. Para 2011, la FGR mediante información que respaldaba sus hipótesis, confirmó que las muertes de Marcelo, Ramiro y Dora no tenían nada que ver con el tema minero; por el crimen, únicamente guardan prisión seis de los nueve acusados.²⁴ El 3 de junio de ese mismo año, Juan Francisco Durán de 30 años de edad, desapareció mientras regresaba de la universidad desde San Salvador hacia Ilobasco, Cabañas. Días antes, había participado en una movilización contra proyectos mineros. Su cuerpo fue encontrado con tres disparos en la cabeza.²⁵ Pese a que, en 2017, la Asamblea Legislativa aprobó una ley prohibitiva de la actividad de exploración y explotación minera, la justicia plena de los asesinatos y amenazas de PDA en el municipio de Cabañas siguen pendientes.

Atribuir las amenazas a la violencia generalizada es una situación que continúa ocurriendo, como en el caso del padre Cecilio Pérez Cruz, quién denunciaba la tala indiscriminada de árboles en el cerro El Águila en Juayua y fue

23 Mario Beltrán, “Se rebelaron contra la minería en El Salvador y sus asesinatos siguen impunes”, *Revista Gato Encerrado* (2015), <https://gatoencerrado.news/2015/02/26/se-rebelaron-contra-la-mineria-en-el-salvador-y-sus-asesinatos-aun-estan-impunes/>

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*

asesinado en mayo de 2019. Su homicidio fue atribuido en principio a la Mara-MS por faltar al pago de la renta. También está el caso de Dina Yaseni Puente, defensora de la Red de Ambientalista Comunitarios de El Salvador (RACDES) asesinada con arma de fuego al interior de su casa en el Cantón Las Flores del Caserío Las Mesas de Jujutla, Ahuachapán. Se continúan desconociendo las causas y circunstancias del crimen en ausencia de una investigación estatal, no obstante, existen indicios de que podría estar relacionado con su labor.

Existen casos de intimidación judicial ejercida por grandes poderes económicos. En 2015, Sonia Sánchez enfrentó las acusaciones judiciales de la empresa Inversiones Robles S.A. de C.V., por los delitos de difamación y calumnias, por denunciar públicamente sobre los daños ambientales que el proyecto urbanístico “Brisas de Santo Tomás”, ahora conocido como, “Sierra Verde” estaba generando en el territorio del Cantón El Porvenir del municipio de Santo Tomas, y por denunciar las amenazas de muerte que recibió durante este proceso.²⁶ Sonia Jeannette, se determina a sí misma como “defensora feminista ambientalista”, es coordinadora del Movimiento de Mujeres de Santo Tomas (MOMUJEST),²⁷ y de acuerdo con su testimonio, el proyecto era una amenaza debido a que se llevaría a cabo en una zona de recarga hídrica, afirmando que se estaban “dañando mantos acuíferos donde se abastecen ríos que nacen de ahí hacia otros municipios”, y además, la tala masiva de árboles en 40 manzanas de terreno estaba afectando el nivel de agua de los pozos, dejando sin agua a 56 familias de la Lotificación El Paraíso del Cantón El Porvenir; además, añade que, la población también se estaba viendo afectada económicamente al no contar con agua para sus cultivos.²⁸

26 UNES, *Comunicado: Ante criminalización de defensora de Derechos Ambientales Sonia Sánchez*. (San Salvador, 2015), <https://www.unes.org.sv/wp-content/uploads/2017/01/Demanda-por-grupo-Roble-Sonia-Sanchez.pdf>

27 Sonia Sánchez, entrevista por Andreina Argueta, Wendy Ramírez y Diego Vásquez, 12 de agosto de 2020.

28 N° 214-2-15, (El Salvador: Tribunal Primero de Sentencia, 2016), <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2016/09/BF785.PDF>

Para la ambientalista, es a partir de la denuncia de la población que Roble empezó las amenazas y agresiones contra quienes llevaban la lucha en el territorio.²⁹ Expresa que, cuando hubo conferencias de prensa y se hacían presentes los medios de comunicación, la lucha empezó a tener rostros y uno de los rostros era el suyo. Sonia enfrentó una doble criminalización, por un lado, se le acusaba de coaccionar las actividades realizadas por la empresa, y por otro, de difamar dichas acciones al cuestionar la legalidad de las mismas.³⁰ Al mismo tiempo, se vio discriminada por el simple hecho de ser mujer, enfrentó allanamientos en su vivienda, persecuciones, exclusión en los espacios de toma de decisión de la municipalidad. Durante el proceso judicial, también se enfrentó a las medidas de presión por parte del abogado demandante para que cediera a conciliar previo a la presentación de las pruebas de ambas partes, también fue señalada como “opositora al desarrollo” por la defensa del demandante.³¹ Se denota que, exponer un único rostro en las luchas trae repercusiones graves, dado que, Sonia no fue la única en emprender campañas de sensibilización sobre el problema, sino que lo hacía acompañada de otras personas, pero al colocar su rostro al frente de la resistencia, tuvo severas complicaciones individuales, aunque, siempre contó con el apoyo y acompañamiento de su comunidad y diversas organizaciones feministas y ambientales, entre ellas, la Colectiva Feminista, FESPAD y UNES.

Sonia fue absuelta por el Tribunal Primero de Sentencia de San Salvador, el 13 de septiembre de 2016;³² sin embargo, el proyecto de Inversiones Roble continuó hasta concretarse, mientras que, Sonia y MOMUJEST siguieron enfrentando desafíos en la gestión de iniciativas para el desarrollo de Santo Tomás, pues comenta que, fue muy difícil obtener la personería jurídica de su

29 *Ibid.*

30 UNES, (2015).

31 Sonia Sánchez, entrevista por Andreina Argueta, Wendy Ramírez y Diego Vásquez, 12 de agosto de 2020.

32 Para ampliar la información del proceso judicial véase, Tribunal Primero de Sentencia N° 214-2-15, (2016).

organización.³³

El uso del derecho penal para criminalizar el trabajo de las PDA, se continúa efectuando, como en el caso de los cargos de usurpación de inmuebles y hurto de fluidos imputado a nueve defensores del agua en Tacuba, Ahuachapán que son procesados desde 2016. Y el caso más reciente, acaecido a finales de 2021, siete defensores del agua judicializados por ocupación violenta de espacios comunales, habitacionales o de trabajo en la Hacienda La Labor, Ahuachapán,³⁴ tres de ellos enviados a prisión preventiva por el Juzgado Segundo de Paz de Ahuachapán. Así mismo, en muchos contextos se produce la persecución y criminalización a través de programas de seguridad pública como el Plan Control Territorial o la Ley Antiterrorista de 2006.

IV. ¿Qué protege a las personas defensoras ambientales en El Salvador?

Defender el medio ambiente en el país, deriva en una serie de amenazas a la vida e integridad de las PDA. Ante ello, el Estado salvadoreño tiene la responsabilidad de establecer garantías de protección integrales a personas víctimas, a través de las facultades y atribuciones constitucionales y legales que competen a instituciones, funcionarios y servidores públicos, pero a la vez, desde los compromisos internacionalmente adquiridos por el Estado como ente capaz de suscribir tratados, convenios y múltiples acuerdos internacionales en manifestación de su voluntad política y soberana en virtud del interés nacional. En ese sentido, es necesario analizar en qué nivel el Estado salvadoreño está garantizando los derechos humanos y libertades fundamentales de las PDA y el grado de diligencia en la prevención de amenazas.

33 Sonia Sánchez, 12 de agosto de 2020.

34 Marvin Díaz, "Fiscalía persigue a defensores del agua que rechazan proyecto residencial de Fénix en Ahuachapán", *Revista Gato Encerrado* (1 de diciembre de 2021), <https://gatoencerrado.news/2021/12/01/fiscalia-persigue-a-defensores-del-agua-que-rechazan-proyecto-residencial-de-fenix-en-ahuachapan/>

Las PDA al igual que cualquier otra persona, poseen derechos y libertades inherentes a sí mismas por el simple hecho de existir como personas humanas con independencia de cualquier condición humana que les fuera atribuida. Sus derechos están reconocidos y garantizados en el derecho internacional de los derechos humanos en instrumentos como La Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en la Declaración de los Defensores de los Derechos Humanos.

Los derechos más fundamentales para ejercer defensa ambiental, entre ellos, el derecho a la vida y a la integridad física, de organización y asociación, libertad de expresión y difusión del pensamiento, participación ciudadana, acceso a información, al debido proceso judicial y administrativo, están garantizados en la Constitución de la República como base de todo cuerpo normativo que tutela los derechos y libertades fundamentales de las personas, estableciendo que *“La persona humana es el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común y, en consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.”* (art.1 de la Constitución). Las principales salvaguardas de protección que amparan a las PDA frente vulneraciones a sus derechos humanos, se encuentran plasmadas y desarrolladas en marcos normativos secundarios como:

- Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
- Código Penal
- Código Procesal Penal
- Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres
- Ley Especial para la Atención y Protección Integral de Personas en Condición de Desplazamiento Forzado Interno
- Ley de Asociaciones y Fundaciones Sin Fines de Lucro

- Ley Especial del Ejercicio del Derecho de Rectificación o Respuesta
- Ley de Acceso a la Información Pública
- Ley de Imprenta

Por otro lado, existen normas consideradas como herramientas fundamentales para el ejercicio de la defensa del medio ambiente, al momento que las PDA deba presentar sus alegatos en contra de acciones que dañen el medio ambiente y que afecten o perjudiquen directa o indirectamente la salud, la integridad física o el patrimonio natural y cultural tanto material como inmaterial, con base en la Ley de Medio Ambiente, el Código de Salud, Leyes del Patrimonio y la cultura y otras marcos normativos derivadas de estas.

Pese a la existencia de dichos marcos, en la realidad estos marcos no son suficientemente efectivos para hacer frente a las amenazas de las PDA. En primer lugar, porque las normas se encuentran sesgadas en buena cantidad de leyes que son anteriores a la Declaración de los Defensores de los Derechos Humanos, es decir que no existe un marco especializado que reconozca y desarrolle derechos y garantías para las PDA. Y pese a que los marcos normativos son coherentes con los derechos humanos universalmente reconocidos en instrumentos internacionales ratificados por El Salvador, solo responden a la coyuntura de violencia generalizada y sistemática que viene enfrentando el país desde finales del conflicto armado, dado que no se ha reconocido y garantizado el derecho a defender derechos humanos ni el medio ambiente en el país. No existe un marco normativo vigente que haya tomado en cuenta la apreciación y opinión de las PDA para su formulación y el intento que se produjo en 2018 para hacerlo fue archivado en 2021. Se trata de la Propuesta de *Ley para el Reconocimiento y Protección Integral de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y para la Garantía del Derecho a Defender Derechos Humanos* producto de la coordinación de la Mesa por el Derecho a Defender que aglutina diversas organizaciones de la sociedad civil.

En línea con lo anterior, existen diversas entidades que dan seguimiento a lo establecido en las normas conforme a su mandato, entre ellas, la PDDH, ISDEMU, IAIP, PNC, FGR, autoridades encargadas de la administración de la Justicia del Órgano Judicial y ramas de los ministerios involucrados. No obstante, no existe un mecanismo que articule a las instancias pertinentes para la consecución de un mecanismo especializado de protección a las PDA. Por otro lado, ni las instituciones ni los cuerpos normativos ofrecen una confianza y seguridad suficiente para consolidar un entorno propicio para la defensa del medio ambiente, puesto que, como se ha expuesto, la impunidad, persecución e intimidación judicial dirigida a PDA en el país dan muestra de ello.

Instituciones pertinentes para impulsar y reconocer el trabajo de las PDA y para garantizar sus derechos, tales como, PDDH, MARN, FGR, Órgano Judicial y Jurisdicción Ambiental, PNC, ISDEMU, IAIP y el MIREX tienen grandes desafíos en la consecución de mecanismos suficientemente efectivos para garantizar la protección de las PDA, debido, en primer lugar, a la insuficiente disponibilidad de recursos económicos dada la prevalencia de los temas de seguridad y a la vez ante el uso poco eficiente de los recursos para responder a las demandas crecientes de trabajo, dada la asignación presupuestaria concentrada en el pago de remuneraciones y en la adquisición de bienes y servicios, especialmente, en instituciones que no cuentan con infraestructura física propia. En segundo lugar, a la insuficiente gestión del talento humano que impacta en el quehacer institucional ante una limitada visión holística y sinergias entre el personal y el excesivo personal con escasas competencias técnicas para desempeñar el trabajo institucional y la poca sensibilización del personal en el tema de atención a víctimas con enfoque en defensa de derechos humanos.

Por tanto, los mecanismos de protección a PDA contenidas en los marcos normativos nacionales, ejecutados a través de las instituciones del Estado conceden garantías endebles para proteger de forma integral a las PDA.

V. ¿Cómo se debe articular un sistema de protección integral para personas defensoras ambientales en El Salvador?

Frente a la situación de las PDA en el país, ampliamente documentada por diversos informes nacionales de organizaciones de la sociedad civil³⁵ y la escasa efectividad de mecanismos para hacer frente a las amenazas, se abre el camino a la urgente necesidad de proponer un sistema de protección para PDA, que articule integralmente a nivel de política pública, acciones tendientes a combatir y erradicar las manifestaciones de violencia multinivel, la impunidad generalizada en beneficio de poderes económicos y políticos, la estigmatización, persecución y criminalización hacia las PDA y su labor.

Al tratarse de una propuesta de política integral, debe orientarse al beneficio tanto de las PDA, sus familias, redes de apoyo y comunidades a las que pertenecen, como del Estado y la sociedad salvadoreña. De manera que, las garantías otorgadas favorecen un ambiente propicio para ejercer defensa ambiental, mientras se ofrece un beneficio indirecto para la población en general que reside en o depende de territorios protegidos o no por el Estado.

La *“Propuesta de Política para la consolidación de un entorno seguro y propicio para la defensa del medio ambiente en El Salvador”* debe contener líneas y acciones estratégicas tendientes a subsanar vacíos y deficiencias en aspectos relacionados con:

- Reconocimiento de la legitimidad del derecho a defender el medio ambiente: reconocimiento tanto del trabajo como de la situación de amenaza que enfrentan las PDA y grupos en mayor condición de vulnerabilidad como las mujeres y las poblaciones indígenas.

35 IDHUCA, Informe nacional sobre la situación de defensoras y defensores de los derechos humanos 2017; FESPAD, Defensores/as de derechos humanos en El Salvador. Informe situacional 2018-junio 2019; OUDH, Informe sobre Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en El Salvador 2019-2020.

- Educación para garantizar la consolidación de una cultura de defensa de derechos humanos y los derechos de la naturaleza.
- Diagnóstico, gestión de datos y acceso a la información a partir de diálogos abiertos para la consecución de consultas nacionales dirigidas a PDA, mapeo de conflictos y riesgos, líneas de base, mecanismos de monitoreo y evaluación para medir resultados y dar retroalimentación a las acciones emprendidas.
- Entes rectores sectoriales de la política e institucionalidad complementaria para la vigilancia del mecanismo de protección integral y la implementación de la política.
- Protocolo de prevención y protección de amenazas a las PDA con enfoque en grupos en mayor condición de vulnerabilidad.
- Organización social y política y participación ciudadana para la consolidación de un diálogo permanente como eje transversal en las fases de identificación, diseño, implementación y seguimiento de la política.

Para la consecución de la propuesta se deben cumplir las siguientes condiciones de viabilidad de carácter técnico, económico, legal, social y político, entre los cuales se encuentran:

Técnicas

- Capacitación y formación constante dentro de las instituciones como garantía de atención adecuada y oportuna para las PDA.
- Autoevaluación institucional, que reduzca la burocracia y agilice la atención efectiva y eficaz en cada caso.
- Revisión de la carga laboral en las unidades institucionales para reducir o eliminar duplicidad de esfuerzos.
- Garantizar condiciones que permitan la existencia de un gobierno abierto, que propicie la cultura de transparencia y rendición de cuentas.

Económicas

- Efectuar un análisis financiero participativo que permita identificar las modificaciones presupuestarias necesarias para promover el tema ambiental dentro de las prioridades del presupuesto general de la nación.
- Garantizar transparencia en el uso de los fondos del Estado, dando apertura al ejercicio de contraloría social, debate político y cabildeo.

Legales

- Definir una base legal sólida, que contemple los aportes de la sociedad civil, lecciones aprendidas de otros Estados y de organismos internacionales especializados.
- Reconsiderar la adhesión del Estado al Acuerdo de Escazú.
- Garantizar condiciones legales que atiendan específicamente la doble y triple vulnerabilidad, concretamente, de mujeres, mujeres indígenas y pueblos indígenas.
- Ratificar las reformas a los artículos 2 y 69 de la Constitución, relativos a reconocer el derecho al agua y saneamiento y a la seguridad alimentaria como derechos fundamentales, a nivel constitucional, garantizando su prevalencia ante cualquier conflicto con otras normas.

Sociales

- La propuesta debe gozar de la validación de la sociedad, por ello, se deben generar las sinergias necesarias para incrementar el alcance en las consultas ciudadanas y de las PDA.
- Propiciar su visibilidad y difusión, de forma virtual y física, haciendo uso de lenguaje comprensible para los distintos estratos sociales y niveles de escolaridad de la población.

Políticas

- Apoyo de actores clave en la toma de decisiones para la aprobación de la política y condiciones legales necesarias.
- Priorización como tema de agenda política nacional, de modo que, se garantice su observancia y revisión periódica, procurando su adaptación a las nuevas realidades, producto de la evolución de la sociedad y los retos relacionados a la temática ambiental.

En consonancia con las condiciones enunciadas, la consolidación de un entorno seguro y propicio para la defensa del medio ambiente en El Salvador, depende de la aplicación de acciones y buenas prácticas en materia de protección a las PDA, en concordancia con los nuevos escenarios en América Latina tales como el Acuerdo de Escazú. Deben realizarse esfuerzos articulados que coadyuven a dar cumplimiento con esta misión y para ello, es necesaria la erradicación del paradigma de gobernanza basado en la infraestructura como sinónimo de desarrollo que debilita el desarrollo humano basado en el irrestricto respeto de los derechos humanos.

VI. Consideraciones finales

A efectos de la realidad que enfrentan las PDA en El Salvador, para lograr un oportuno sistema de articulación de protección que englobe condiciones técnicas, legales, económicas, políticas y sociales de manera precisa, se debe en primer lugar, sentar las bases para el reconocimiento de la importancia y trascendencia del trabajo de las PDA, partiendo desde la historicidad de la labor de defensa. Además, debe existir una articulación eficaz, entre las instituciones judiciales y de derechos humanos, así como, la sociedad civil, de manera que se produzcan las sinergias necesarias para combatir las problemáticas ambientales en sus distintas manifestaciones.

De igual forma, las instituciones judiciales deben garantizar la justicia y reparación para las PDA víctimas de amenazas y garantizar que el poder penal no sea instrumentalizado para impedir el trabajo de las PDA. Por lo que, es imperante que se tomen en cuenta condiciones de adaptación ante los nuevos escenarios que se producen al interior de los países de la región y los que se construyen de manera conjunta con la sociedad civil.

Es imprescindible que se emprendan los esfuerzos necesarios para erradicar la corrupción en todas las esferas del Estado, propiciando el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, acompañándose de una cultura de transparencia, basada en el cumplimiento de la ley y la participación ciudadana como elementos clave de un gobierno abierto, motivando y fomentando la participación y debate constructivo e inclusivo para las PDA, permitiéndoles exigir la información cuando lo crean conveniente y dotando este mecanismo de transparencia bajo carácter de obligatoriedad para los funcionarios, quienes deberán, informar, justificar y argumentar sobre las decisiones tomadas.

Toda propuesta relacionada a las PDA y su labor debe gozar de respaldo y aceptación de la sociedad y de la voluntad política de autoridades, funcionarios, servidores o empleados públicos para forjar una cultura de promoción y procuración de los derechos humanos y los de la naturaleza.

Bibliografía

- » Article 19. Un verde Mortal: Amenazas contra los defensores y defensoras de los derechos humanos ambientales en América Latina. *Article 19*, (2016). https://www.article19.org/data/files/ESPANOL_Deadly_shade_of_green_A5_72pp_report_hires_PAGES_PDF.pdf
- » Beltrán, Mario. “Se rebelaron contra la minería en El Salvador y sus asesinatos siguen impunes”, *Revista Gato Encerrado*, (26 de febrero de 2015), <https://gatoencerrado.news/2015/02/26/se-rebelaron-contra-la-mineria-en-el-salvador-y-sus-asesinatos-aun-est-an-impunes/>
- » Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, *Pac Rim Cayman LLC C. República de El Salvador (Caso CIADI No. ARB/9/12)*, (Washington, D. C., 2016). <https://www.fiscalia.gob.sv/wp-content/uploads/resolucion-ciadi/resolucion-ciadi.pdf>
- » CIDH, “Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos”, OEA/Ser.L/V/II, doc. 49/15, (31 de diciembre de 2015): 11.
- » Convenio sobre pueblos indígenas y tribales N° 169, OIT: 1989, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314:NO
- » Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos - A/RES/53/144. Asamblea General de Naciones Unidas: 1999.
- » Díaz, Marvin. “Fiscalía persigue a defensores del agua que rechazan proyecto residencial de Fénix en Ahuachapán”, *Revista Gato Encerrado*, (1 de diciembre de 2021), <https://gatoencerrado.news/2021/12/01/fiscalia-persigue-a-defensores-del-agua-que-rechazan-proyecto-residencial-de-fenix-en-ahuachapan/>
- » FESPAD. “Defensores/as de derechos humanos en El Salvador. Informe situacional 2018- junio 2019”. *FESPAD*, (2019) <https://drive.google.com/file/d/128NYnKRyGm9tRZeuAiUKJ9f6Xqr6Y31I/view>
- » Front Line Defenders. “Front Line Defenders: Análisis Global 2020”. *Front Line Defenders*, (2021) https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2020_spanish_web.pdf
- » Global Witness, “¿Cuántos más? El medio ambiente mortal de 2014: intimidación y asesinato de activistas ambientales y de la tierra, con Honduras en primer plano”, *Global Witness*, (2015): 9 https://www.globalwitness.org/documents/17893/Cuantos_mas_informe_gJ6Jht8.pdf
- » Global Witness. “¿A qué precio? Negocios irresponsables y el asesinato de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente en 2017”. *Global Witness*, (2018) https://www.globalwitness.org/documents/19597/Defenders_report_spanish_AW3_disclaimer.pdf
- » Global Witness. “¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente”. *Global Witness*, (2019): 9 https://www.globalwitness.org/documents/19767/Enemigos_del_Estado_ZjmrXWS.pdf
- » Global Witness. “Defender el Mañana: Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente”. *Global Witness*, (2020): 8 https://www.globalwitness.org/documents/19941/Defending_Tomorrow_ES_low_res_-_July_2020.pdf
- » Global Witness. “Defender la Tierra. Asesinatos globales de defensores/as de la tierra y el medio ambiente en 2016”. *Global Witness*, (2017) https://www.globalwitness.org/documents/19126/Defender_la_tierra_-_Global_Witness_informe_sobre_asesinatos_de_defensores_2017.pdf
- » Global Witness. “En terreno peligroso. El medio ambiente mortal de 2015: asesinato y criminalización de defensores de la tierra y el medio ambiente en todo el mundo”. *Global Witness*, (2016) https://www.globalwitness.org/documents/18483/En_Terreno_Peligroso.pdf
- » Global Witness. *Deadly Environment. The dramatic rise in killings of environmental and land defenders: 1.1.2002–31.12.2013*. *Global Witness*, (2014) <https://cdn2.globalwitness.org/archive/files/library/deadly%20environment.pdf>
- » IDHUCA. “Informe nacional sobre la situación de defensoras y defensores de los derechos humanos 2017”. *IDHUCA*, (2019) <https://www.uca.edu.sv/idhuca/wp-content/uploads/0500-0419-PROMOVIENDO-UN-ENTORNO-SEGURO.pdf>
- » ISHR, “El rol de las empresas y los Estados en las violaciones contra los defensores y las defensoras de los derechos de la tierra, el territorio y el ambiente”, (2015): 20 y 41.

- » Knox, John H. "Defensores de Derechos Humanos Ambientales; Una crisis global", (Universal Rights Group, 2017), 1.
- » Mario Beltrán, entrevista por Andreina Argueta, Wendy Ramírez y Diego Vásquez, 3 de agosto de 2020.
- » N° 214-2-15, (El Salvador: Tribunal Primero de Sentencia, 2016) <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2016/09/BF785.PDF>
- » OUDH. "Informe sobre Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en El Salvador 2019-2020". OUDH, (2021) https://drive.google.com/file/d/1b7djuB4WI_HBBdP6UNfomNNEM5sfDWuT/view
- » Sekaggya, Margaret. "Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya, A/HRC/25/55", *Asamblea General de Naciones Unidas*, (23 de diciembre de 2013), párrafo 64.
- » Sonia Sánchez, entrevista por Andreina Argueta, Wendy Ramírez y Diego Vásquez, 12 de agosto de 2020.
- » UNES. *Comunicado: Ante criminalización de defensora de Derechos Ambientales Sonia Sánchez*. (San Salvador, 2015) <https://www.unes.org.sv/wp-content/uploads/2017/01/Demanda-por-grupo-Roble-Sonia-Sanchez.pdf>
- » Vidalina Morales, entrevista por Andreina Argueta y Wendy Ramírez, 28 de agosto de 2020.

Nacimiento de la República de Kosovo en el sistema internacional: el territorio autoproclamado independiente

Birth of the Republic of Kosovo in the international system: the self- proclaimed independent territory

Rodrigo Enrique Avilés Grande
(Universidad de El Salvador, El Salvador)
<https://orcid.org/0000-0003-4043-3997>



Recibido: 23-03-2022
Aceptado: 10-06-2022

NACIMIENTO DE LA REPÚBLICA DE KOSOVO EN EL SISTEMA INTERNACIONAL: EL TERRITORIO AUTOPROCLAMADO INDEPENDIENTE

Rodrigo Enrique Avilés Grande

RESUMEN

Tras el desmembramiento de la República Federativa Socialista de Yugoslavia y de la disolución definitiva de su sucesora, la República Federal de Yugoslavia (Unión Estatal de Serbia y Montenegro) en 1991 y 2006 respectivamente, se constituyeron seis Estados, los cuales no lograron su reconocimiento internacional de forma inmediata, sino de modo gradual. Paralelamente, dio la pauta para que otros territorios internamente discutieran y tomaran acciones con el fin de cambiar su condición jurídica, siendo un caso emblemático, Kosovo, puesto que en el año 2008 impulsó de forma unilateral su autoproclamación como país independiente de la mano con el Órgano Legislativo. Sin embargo, no ha consolidado su cometido en el sistema internacional, principalmente por la renuencia de la República de Serbia para ser considerado como Estado soberano, debido a razones históricas y políticas, lo que ha ocasionado una división entre los actores interestatales en apoyar su causa y que, hasta la fecha, no se haya culminado el conflicto de forma pacífica entre las partes. Por tanto, el propósito de este escrito es analizar el estatus de la República de Kosovo en el sistema internacional, iniciando con un estudio de su autonomía adquirida durante el Estado eslavo unificado hasta el hecho del acto declarativo, donde se compara con el Derecho Internacional la viabilidad de sus pretensiones, y cómo esto ha influido en el comportamiento de los Estados respecto a esta cuestión. Por tal motivo, resulta imprescindible su desarrollo, con la finalidad de comprender la situación y dinámica actual del conflicto.

PALABRAS CLAVE: acuerdo - autoproclamación - independencia - reconocimiento - *status quo*.

BIRTH OF THE REPUBLIC OF KOSOVO IN THE INTERNATIONAL SYSTEM: THE SELF-PROCLAIMED INDEPENDENT TERRITORY

Rodrigo Enrique Avilés Grande

ABSTRACT

After the dismemberment of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia and the definitive dissolution of its successor: Federal Republic of Yugoslavia (State Union of Serbia and Montenegro) in 1991 and 2006 respectively, six States were constituted, which did not achieve international recognition as immediately, but gradually; At the same time, it set the tone for other territories to internally discuss and take action in order to change their legal status, Kosovo being an emblematic case, since in 2008 it unilaterally promoted its self-proclamation as an independent country hand in hand with the Legislative Body. However, it has not consolidated its role in the international system, mainly due to the reluctance of the Republic of Serbia to be considered sovereign, due to historical and political reasons, causing a division among interstate actors in supporting its cause, where even the To date, the conflict has not ended peacefully between the parties. Therefore, the purpose of this paper is to analyze the status of the Republic of Kosovo in the international system, starting with a study of its autonomy acquired during the unified Slavic State until the act of declaration, where it is compared with international law the feasibility of their claims, and how this has influenced the behavior of States regarding this issue; for this reason, its development is essential, in order to understand the current situation and dynamics of the conflict, which is addressed below.

KEYWORDS: agreement - self-proclamation - independence - recognition - *status quo*.

Nacimiento de la República de Kosovo en el sistema internacional: el territorio autoproclamado independiente

Rodrigo Enrique Avilés Grande¹

Introducción

El siglo XX fue el período de la historia en el que más se reestructuró el sistema internacional, dado los sucesos acaecidos, comenzando trascendentalmente con la Primera Guerra Mundial. Cabe recalcar que, una de las causas principales para su estallido tiene como antecedente las disputas sobre el dominio de los Balcanes, donde al finalizar dichas contiendas, reaparecen en la palestra internacional territorios que alguna vez fueron independientes. Simultáneamente, se construyó un país unificado federal para la protección del mismo; no obstante, se suscitaron diferentes problemáticas político-social en el devenir del tiempo, destacando los enfrentamientos nacionalistas entre los Estados miembros, ocasionando la desestabilización del aparato estatal.

Asimismo, es indispensable mencionar que los territorios catalogados con un status menor dentro del Estado federal, es decir, los autónomos, no se quedaron atrás en la búsqueda de mayores prerrogativas, en aras

1 Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de El Salvador. Miembro investigador de Ceinaseg (Centro de Investigación de Asuntos Estratégicos Globales). Interesado en temas políticos-jurídicos, integración, desarrollo y política exterior, especialmente en América y Asia-Pacífico.

de un reconocimiento de miembro pleno, los cuales emplearon métodos convencionales y no convencionales para consumir su causa. En este aspecto, se señala a Kosovo que, a finales del siglo pasado, aprovechando la situación generada por el desmembramiento parcial de Yugoslavia, autoproclamó su primera independencia, causando el inicio de una serie de disputas con Serbia por su decisión unilateral, lo que posteriormente generó una división de opiniones en el sistema internacional.

En virtud de ello, el propósito de esta investigación es proporcionar un análisis referente al status de la República de Kosovo en el sistema internacional, a través de un abordaje histórico-jurídico en el marco de la conformación del Estado federal eslavo y la autoproclamación de su segunda independencia, con la finalidad de comprender el comportamiento de la República de Serbia y demás Estados respecto a esta cuestión.

Por otro lado, resulta imprescindible retomar esta temática, dado que se trata de un conflicto latente, prevaleciendo primordialmente las pugnas políticas entre las Repúblicas de Serbia y Kosovo sobre su reconocimiento como Estado; por ende, se convierte en un estudio de interés por las repercusiones diplomáticas generadas en el sistema internacional tras el desentendimiento de las partes.

Aunado a ello y para encaminar la investigación, se plantea una interrogante partiendo desde la emisión de los instrumentos jurídicos por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CS) y de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en 1999 y 2010 respectivamente: ¿se puede considerar actualmente que la República de Kosovo cumple con los requisitos básicos establecidos en el Derecho Internacional Público, para ser catalogada como Estado independiente en el sistema internacional?

De conformidad con lo anterior, este artículo académico está comprendido por un marco teórico, el cual se divide en tres subapartados:

El primero, versa sobre el proceso de conformación del Estado federal eslavo y el reconocimiento paulatino de Kosovo como territorio autónomo dentro del mismo. Mientras que en el segundo subapartado se aborda las auto proclamaciones de independencia de Kosovo como Estado, paralelamente, se relaciona con los instrumentos jurídicos emitidos por parte del CS y de la CIJ referido a la problemática. En cuanto al tercero, se interrelaciona con el status alcanzado actualmente por parte de la República de Kosovo respecto al Derecho Internacional; asimismo, se describen las repercusiones políticas-diplomáticas generadas con el acto declarativo de independencia de 2008. Por último, se exponen de forma sintética los principales puntos de la temática abordada.

I. Proceso histórico del nacimiento de la República de Kosovo en el sistema internacional

Durante los años 1912 y 1913 en la región de los Balcanes se suscitaron dos conflictos bélicos que repercutieron en toda Europa; estos conflictos involucraron a Serbia, Croacia, Bosnia y Herzegovina, Albania, República de Macedonia, Bulgaria, Grecia, Montenegro y Kosovo. Con la finalización de ambas contiendas (en un primer momento con el Imperio Otomano y en segundo con el Reino de Bulgaria) logran su independencia y recuperan sus territorios, los cuales estaban en dominio absoluto tras la injerencia por parte de otras potencias.

De los territorios restablecidos por las guerras balcánicas destaca Kosovo, que fue administrada por el Imperio Otomano tras vencer al ejército serbio en la Batalla de 1389. Kosovo tuvo que esperar varios siglos para su reincorporación, precisamente en 1913 con la firma del Tratado de Londres.²

2 Conocido oficialmente por Tratado de paz entre Grecia, Bulgaria, Montenegro, Serbia, de una parte, y Turquía de otra. Consistió principalmente en la renuncia de los territorios acaparados por el Imperio Otomano en el siglo XV a favor de los Balcanes, ante sus incursiones en esa región geográfica, dando la pauta parcial para la expulsión de los turcos en Europa. Por otro lado, es menester precisar que, los defectos e inconformidades causados por el Tratado,

No obstante, durante ese período, se produjo un fuerte cambio demográfico, generando paulatinamente la pérdida de arraigo de la identidad serbia por su asimilación con la población albanesa; esto no impidió realizar la anexión hacia ellos, porque lo consideraron parte de su circunscripción histórica y origen de su cultura como Estado.

Por otro lado, pese a la restitución de los territorios a favor de los Balcanes con la finalización de las dos guerras, es indispensable mencionar que el Imperio Austrohúngaro tenía el control de algunos de sus territorios, provocando la continuidad de una actitud desafiante en la población en pro de la emancipación eslava. Por esa razón, fue que sucedió ulteriormente el incidente de Sarajevo, consumando el magnicidio del heredero al trono del Imperio, el archiduque, Francisco Fernando de Austria y de su esposa, Sofía Chotek el 28 de junio de 1914, perpetrado por Gavrilo Princip, en el cual se le señaló a Serbia de ser el conspirador del atentado.

Como consecuencia de ello, Serbia recibió un ultimátum como reacción ante el hecho suscitado, y al no obtener la respuesta esperada, se originó el desencadenamiento de una serie de enfrentamientos políticos-diplomáticos y militares, que fueron el detonante para el inicio de la gran guerra.³

Finalizado este conflicto, en la palestra internacional se producen una secuencia de cambios, entre estos se encuentran: el desmembramiento de los imperios y nacimiento de nuevos países independientes, incluidos aquellos conformados por la unión de otros territorios en respuesta de un sentimiento de pertenencia, alineación ideológica o la necesidad de salvaguardar su

llevaron a una nueva guerra, la segunda guerra balcánica en junio de 1913. El acuerdo de paz definitivo entre las naciones beligerantes fue el Tratado de Bucarest firmado el 13 de agosto del mismo año. El Tratado no logra satisfacer las aspiraciones de ninguna de las partes, ni del resto de las potencias con intereses en la zona, contribuyendo al agravamiento de la tensión en los Balcanes, lo que a la larga desembocará en el atentado de Sarajevo, detonante de la Primera Guerra Mundial.

- 3 Austria-Hungría demandaba a Serbia, entre otras cosas, que en 48 horas hiciese público el reconocimiento de su participación en el atentado de Sarajevo, pusiese fin a toda propaganda paneslava y anti austríaca, permitiese la participación de la policía austríaca en la investigación del atentado dentro de la propia Serbia y prohibiera organizaciones nacionalistas como la Mano Negra que, legales en Serbia, operaban en la clandestinidad en Bosnia-Herzegovina. Cumplido el plazo, y al considerar la respuesta serbia como una aceptación “parcial e insuficiente”.

supervivencia. En ese sentido, un caso emblemático que resulta oportuno mencionar es de los Balcanes, cuando en 1917, mediante la Declaración de Corfú, deciden acordar la construcción de una entidad estatal, culminada la Primera Guerra Mundial, que habría de llamarse el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, integrada por Serbia (contemplado Kosovo y Voivodina como parte de ella), Montenegro, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Croacia y Eslovenia, por lo que fue clave para la antesala de la estructuración del Estado eslavo unificado.⁴

Esto se materializó debido a dos razones: los tratados de paz de la Primera Guerra Mundial, específicamente de Saint-Germain-en-Laye como Neuilly⁵ y los catorce puntos pregonados por el entonces presidente estadounidense, Woodrow Wilson en 1918, puesto que daban la pauta para que ellos tomaran una decisión sobre su destino jurídico y político de manera independiente en aras de lograr el desarrollo integral (Punto 10 y 11).⁶ En este aspecto, no dudaron en su concretización de cohesión, a pesar de que podría significar en el futuro algunos problemas en el funcionamiento del Estado federal por la heterogeneidad cultural, rivalidades de liderazgo, nacionalismos y asimetrías que presentaban entre ellos en los ámbitos económico y político.

Posteriormente, con el transcurrir de los años, se visualizaron esas problemáticas de forma exponencial, sin embargo, pudieron ser controladas y mantener vigente la integración, tomando como medida alternativa la adopción

4 La Declaración de Corfú, fue elaborada por el Comité Yugoslavo, conformado por políticos eslavos austrohúngaros en el exilio, para formar un nuevo Estado, donde tendría cabida al finalizar la Primera Guerra Mundial, los cuales estarían encabezado por un rey de la dinastía serbia, asimismo adoptaría la forma de gobierno monárquico.

5 Mediante el primer Tratado, firmado el 10 de septiembre de 1919, se reconocía la independencia de Hungría y la creación de los nuevos estados de Checoslovaquia (con Bohemia, Moravia y Silesia) y Yugoslavia (con Eslovenia, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Voivodina y parte de Dalmacia); en cuanto al segundo, Bulgaria reconocía el nuevo Reino de Yugoslavia, pagaba 400 millones de dólares en concepto de indemnización y reducía su ejército a 20,000 efectivos. Además, perdía una franja de terreno occidental en favor de Yugoslavia y cedía Tracia occidental a Grecia, por lo que quedaba sin acceso al Mar Egeo.

6 *Punto 10:* oportunidad para un desarrollo autónomo de los pueblos del Imperio Austrohúngaro. *Punto 11:* evacuación de Rumanía, Serbia y Montenegro, concesión de un acceso al mar a Serbia y arreglo de las relaciones entre los Estados balcánicos de acuerdo con sus sentimientos y el principio de nacionalidad.

de distintas Constituciones acompañadas de acciones represivas hacia todo aquel que no estaba a favor de este régimen, con el pretexto de buscar la ansiada estabilidad en la región. Por tanto, se efectuaron algunas reestructuraciones sustanciales en todos los ámbitos, retomando principalmente el eje político. Por ejemplo, se reconoció a Voivodina y Kosovo como provincias autónomas, detallado en la Constitución Yugoslava de 1974 en sus artículos 1 y 2, que estableció que son elementos constitutivos de la Federación dentro de la República Socialista de Serbia,⁷ dándole la potestad de emitir leyes y organizar sus gobiernos. Esto se realizó con el propósito de contener internamente los movimientos independentistas de ambas provincias; empero, no impidió que continuaran pregonando mayores facultades dentro del Estado federal, que dieran una pauta para la construcción de su República.

Por consiguiente, con el fallecimiento de Josip Broz Tito en 1980, se agravaron las tensiones políticas y étnicas, aunado a los problemas globales y sucesos que debilitaban aún más la gobernabilidad en Yugoslavia (por ejemplo: crisis económicas y el fin de la guerra fría). Esto significó el preludio de disputas (Guerras Yugoslavas o tercera guerra de los Balcanes), que implicó el consecuente desmembramiento parcial de la federación socialista en 1991, ya que algunos de sus integrantes consideraron que la mejor manera para solucionar sus problemas de desarrollo y política, era interactuar en el sistema internacional de manera independiente, cuestión que observó Kosovo como una oportunidad para organizar los preparativos y alcanzar su emancipación definitiva de Serbia.

En virtud de ello, el gobierno central de la Federación (supeditados a los intereses de los serbios) no estaba de acuerdo en aceptar dicha acción por tratarse de decisiones unilaterales, las cuales repercutían al *status quo* en la región; ante esto, empleó la fuerza hacia ellos, para impedir la ruptura de

7 Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y el establecimiento del régimen de Tito, a Kosovo se le concedió el estatuto de Región Autónoma de Serbia en 1946 y se convirtió en una provincia autónoma en 1963. En la Constitución yugoslava de 1974, a Kosovo le fue garantizada una mayor autonomía, concediéndole su propia administración, asamblea y administración judicial.

la integración, trayendo consigo guerras de secesión. Simultáneamente, el panorama no fue alentador para la continuidad del Estado Esloveno Unificado, lo que condujo a su fin parcialmente en 1991, considerando que Montenegro mantuvo el respaldo de su continuidad, permitiendo la conformación de su sucesora: República Federal de Yugoslavia (RFY), cuyo nombre fue sustituido posteriormente en 2003, dadas las presiones internacionales, por Unión Estatal de Serbia y Montenegro (UESM), aun cuando la mayoría de sus integrantes, tales como Eslovenia, Croacia, Macedonia y Bosnia, habían logrado el apoyo necesario para alcanzar su reconocimiento como territorios independientes.⁸

En concordancia con lo anterior, se comenzó a gestar un escenario de pacificación en los Balcanes a raíz de los acuerdos convenidos con algunas Repúblicas de la Federación. Sin embargo, perduró un clima de tensión en la región, debido a que se dejaba especialmente al margen a Kosovo, que, cada vez más disgustado por su relegación y con el trato recibido, obedeció a la supresión de las prerrogativas otorgadas en la Constitución de 1974 referente a su condición jurídica, de ser catalogada autónoma, el cual respondía a una acción unilateral de las autoridades serbias para el control de territorio.⁹ En respuesta, se acotaron los primeros intentos en la búsqueda de su independencia, iniciando con la celebración de un referéndum en 1991, con el que se autoproclamó como la República de Kosovo, reconocida únicamente por Albania. Este hecho imposibilitó culminar su causa en el sistema internacional por la falta de suficiente apoyo en término político-diplomático, puesto que Serbia argumentaba que era inviable por tratarse de una violación al principio de integridad territorial; en consecuencia, el aval hacia ella no fue fructífero en gran envergadura.

8 De estos seis nuevos Estados surgidos de los conflictos yugoslavos, tres lo han sido por la fuerza, uno unilateral pero pacíficamente y dos de mutuo acuerdo.

9 El 28 de junio de 1989, el entonces presidente de la República Socialista de Serbia, Slobodan Milošević, pronunció un discurso en conmemoración de los 600 años de la Batalla de Kosovo, titulado: Discurso de Gazimestán, que consistió en afirmar que Kosovo es parte de Serbia, esto se produjo tras el aumento de nacionalismo.

Aunque esto no frenó las aspiraciones de Kosovo para seguir con su propósito trazado, llegó hasta el punto de movilizar a sus habitantes y fuerzas militares para la consecución de su propósito, argumentando su derecho de autodeterminación. Este fue el punto de inflexión para el desencadenamiento oficial de la guerra en Kosovo en 1998, donde los intentos de frenar el conflicto y encontrar una solución diplomática en el terreno de multilateralismo fracasaron, por encontrarse posiciones divergentes entre las partes.¹⁰ Esto provocó que algunos Estados propusieran la alternativa de intervenir militarmente por razones humanitarias mediante la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con las justificaciones que Serbia acepte lo planteado en la Conferencia de Rambouillet¹¹ y termine las hostilidades inmediatamente, porque consideraron que se desataría una limpieza étnica hacia la población albanokosovar por las acciones realizadas por parte del ejército yugoslavo hacia ellos.

Consecuentemente, se produce una escala de operaciones militares sin previa autorización por parte de CS de la ONU, traducidas en bombardeos en puntos estratégicos. Conocido por su nombre en clave, *Operación Fuerza Aliada*, la finalidad era obligar a la RFY a aceptar y cumplir el Plan de Paz de Rambouillet, lo que conllevó a que el 9 de junio de 1999 se firmara el Tratado de Kumanovo, concluyendo así la guerra.¹² Conviene enfatizar que un día

10 En este aspecto, las autoridades de RFY organizaron una consulta popular, para que la población respondiera la siguiente pregunta: ¿Acepta usted la participación de representantes extranjeros en la solución del problema de Kosovo? Por tanto, la propuesta de someter a referéndum dicha cuestión fue para legitimar su accionar hacia ella.

11 La Conferencia de Rambouillet, fue organizada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Es el nombre dado a una serie de negociaciones celebradas entre enero y febrero de 1999 para sentar las bases de la paz entre representantes de Yugoslavia y una delegación en representación de la población mayoritaria de etnia albanesa de Kosovo.

12 Algunos académicos han sostenido que el Acuerdo Kumanovo “es inadmisibles según la Convención de Viena en la Ley de Tratados (VCLT) y, como una consecuencia, también son partes de la referencia que la Resolución 1244, implícita o explícitamente, al párrafo 10 del Anexo 2 de la misma resolución.” Un argumento particular es que “es dudoso si el Acuerdo Kumanovo se puede considerar válido según el Artículo 52 del VCLT, que declara que ‘un tratado es vacío si su conclusión ha sido conseguida por la amenaza o el uso de la fuerza en la violación de los principios de derecho internacional encarnado en la Carta de las Naciones Unidas’.

después se aprobó la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas,¹³ que estableció principalmente dos presencias internacionales en el territorio (párrafo 5): una de seguridad, la Fuerza en Kosovo dirigida por la OTAN (KFOR, en su sigla en inglés); y otra civil, la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (MINUK), donde ambas tendrían un lapso inicial de operaciones por 12 meses, teniendo como cláusula de su continuidad o finalización cuando el CS lo estime conveniente (párrafo 19). Ambas misiones tenían una serie de propósitos, la primera organización estaría encaminada primordialmente de asegurar el cese de las hostilidades de las partes así como asegurar el mantenimiento del orden y generar condiciones necesarias para la instalación de la misión (párrafo 9); mientras que la segunda misión, se encargaría de propiciar la creación de un gobierno transitorio para cumplir funciones administrativas, donde posteriormente sería traspasado a la población, en aras de facilitar un proceso político resolutorio que determine el status futuro de Kosovo (párrafo 11).

Fundamentalmente esta Resolución, que se aprobó con 14 votos a favor, ninguno en contra y una abstención de la República Popular China, buscaba entablar un proceso de paz negociado, donde se dictaran principios generales a la solución del conflicto (anexos 1 y 2) teniendo en cuenta los acuerdos de Rambouillet, que condujera a la determinación del status de Kosovo. En este

13 La situación en Kosovo ha sido objeto de medidas del Consejo de Seguridad, en ejercicio de su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, por más de 10 años antes de la presente solicitud de opinión consultiva. El Consejo tomó por primera vez medidas específicas en relación con la situación en Kosovo el 31 de marzo de 1998, con la aprobación de la resolución 1160 (1998). A ella siguieron las resoluciones 1191 (1998), 1203 (1998) y 1239 (1999). El 10 de junio de 1999, el Consejo aprobó la resolución 1244 (1999).³⁸ La Asamblea General también aprobó resoluciones relativas a la situación en Kosovo. Antes de la aprobación por el Consejo de Seguridad de la resolución 1244 (1999), la Asamblea General aprobó cinco resoluciones sobre la situación de los derechos humanos en Kosovo (resoluciones 49/204, 50/190, 51/111, 52/139 y 53/164). Después de la resolución 1244 (1999), la Asamblea General aprobó una nueva resolución sobre la situación de los derechos humanos en Kosovo (resolución 54/183, de 17 de diciembre de 1999) y 15 resoluciones relativas a la financiación de la UNMIK (resoluciones 53/241, 54/245 A, 54/245 B, 55/227 A, 55/227 B, 55/295, 57/326, 58/305, 59/286 A, 59/286 B, 60/275, 61/285, 62/262, 63/295 y 64/279). Sin embargo, la situación más amplia en Kosovo no era parte del programa de la Asamblea General al momento de la declaración de la independencia y, en consecuencia, en septiembre de 2008 fue necesario incluir un nuevo tema en el programa para el examen de la propuesta de solicitar una opinión de la Corte.

aspecto, la MINUK se designó a encauzar esa idea; además, la entrada de esta administración provisional ocasionó que la RFY perdiera temporalmente su soberanía. Por otro lado, es preciso subrayar que en el documento no se estipula explícita ni implícitamente que la misión de Naciones Unidas estaba sujeta a cimentar en el sistema internacional el reconocimiento de Kosovo como Estado independiente, ni tampoco que el acuerdo de las partes deberá ser una apreciación distinta de ser dependiente, puesto que se detalla que forma parte de la federación yugoslava (preámbulo y párrafos 10, 11 a, anexo 2 párrafo 5). Además, resulta indispensable mencionar que, la mayoría de los enunciados establecidos en la Resolución, se lograron cumplir únicamente quedando a la espera de un entendimiento entre las partes referente al status, debido a las opiniones divergentes entre ambos; por un lado, el gobierno serbio no estaba dispuesto a ceder a las pretensiones de su contraparte que buscaba el beneplácito para el reconocimiento como Estado; en cuanto a Kosovo, demandaba obstinadamente por su emancipación, haciendo caso omiso de cualquier sugerencia que no estuviera relacionada a lo que pregonaba, siendo esto el meollo principal de la problemática.

Pese a que se intentó en reiteradas ocasiones el acercamiento de ambos mediante conversaciones y propuestas, no fue posible encontrar un consenso, dando la impresión de que nunca se llegaría a una solución diplomática a corto, mediano y largo plazo. Esta situación puede apreciarse en el desenlace del Plan Ahtisaari, que inició los trabajos en 2005, con el fin de elaborar un tratado que culminara con un acuerdo de paz perenne.

Durante su desarrollo, se llevaron a cabo negociaciones para tratar de converger las posturas; finalmente, Martti Ahtisaari, remitió un informe de los resultados al Secretario General, Ban Ki-Moon que fue entregado al presidente del CS fechado el 26 de marzo de 2007, que recomendaba como única opción para el arreglo de la controversia, ante la negativa de las partes en llegar a un acuerdo, una independencia para Kosovo supervisada por la comunidad internacional. Por esa razón, reafirmó que esta cuestión era un caso especial

que demandaría una solución *sui géneris*, (párrafo 15), e hizo hincapié en que desde la creación de la MINUK, la República de Serbia no ha ejercido ninguna autoridad política sobre ella; por tanto, en ánimo de implementar una acción que busque retomar el control de Pristina, aparte de que no sería aceptada por la mayoría de la población, desataría una respuesta hostil, conllevando a otra crisis (párrafo 7).

Asimismo, argumentó que no puede continuar una administración internacional, porque repercute en la economía del territorio, ya que no le ha permitido participar y recibir apoyo de las instituciones financieras internacionales por su status actual, lo que ha imposibilitado atraer inversión extranjera, en aras de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes (párrafo 9).

Tras su exhibición, no se hizo esperar las respectivas reacciones de aprobación y desestimación. Kosovo respaldó la propuesta, puesto que se asimilaba a sus pretensiones y contaba con el apoyo especialmente de Estados Unidos de América; mientras la República de Serbia, estaba en total desacuerdo, porque no se orientaba a sus intereses, sumándose a la causa sus aliados, tal es el caso de la Federación de Rusia. Esta división principalmente por parte de los miembros permanentes del CS, ha imposibilitado la implementación de medidas para la búsqueda de una solución pacífica. En ese sentido, el conflicto se considera como categoría anti sistémica, dada a la situación presentada por la falta de consenso entre las partes y los demás Estados.

Políticamente, el acontecimiento anterior, aunado a la independencia de Montenegro producida en 2006,¹⁴ significó para Kosovo un punto de inflexión,

14 Mientras tanto, el 21 de mayo de 2006, Montenegro celebró un referéndum para definir su situación política con Serbia, el cual se le preguntó a la población si decide mantenerse con ella o buscar su emancipación, el resultado fue a favor la opción independentista con un 55,4 % de los votos válidamente emitidos, alcanzado entre los votantes superar el umbral mínimo de votos (55 %) y de participación (superior al 50 %) que la Unión Europea había fijado, con el fin de proceder al reconocimiento del nuevo Estado. Este hecho, Kosovo lo observó con recelo, dada la facilidad con el que se desarrolló y que el gobierno serbio no impidió y aceptó. Cabe resaltar que, en este aspecto fue posible porque la Carta Constitucional de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro, establecido en el artículo 60 el mecanismo legal para su separación formal.

donde cada vez más los líderes y la misma población estaban dispuestos a cambiar el *status quo*, encabezado por Hasim Thaçi, designado en 2007 como Primer Ministro, quien manifestó desde el momento que asumió el poder, su intención de anunciar la independencia el 10 de diciembre de ese año, el día fijado por la ONU para el fin de las negociaciones con Serbia.¹⁵ Sin embargo, fue hasta el 17 de febrero de 2008 que decidió declarar por segunda vez su emancipación de manera unilateral, promulgado por el Órgano Legislativo. Cabe destacar que no fue emitida por las instituciones provisionales, es decir, MINUK, sino por los funcionarios propiamente de territorio; además, es menester mencionar que este hecho tuvo una particular diferencia con los demás, ya que esta declaración tuvo el apoyo posterior a su anuncio, por parte de algunos Miembros Permanentes del CS (liderados por Estados Unidos de América, Francia y Gran Bretaña), seguidos de algunos miembros de la Unión Europea, aunque mantenía siempre la categoría de Estado con reconocimiento limitado, puesto que no contaban con el voto de Estados claves para avalar su reconocimiento en el sistema internacional, tal es el caso de: Federación Rusa

Article 60

Breaking Away from the State Union of Serbia and Montenegro

Upon the expiry of a 3-year period, member states shall have the right to initiate the proceedings for the change in its state status or for breaking away from the state union of Serbia and Montenegro the decision on breaking away from the state union of Serbia and Montenegro shall be taken following a referendum.

The law on referendum shall be passed by a member state bearing in mind the internationally recognized democratic standards.

Should Montenegro break away from the state union of Serbia and Montenegro, the international instruments pertaining to the Federal Republic of Yugoslavia, particularly UN SC Resolution 1244, would concern and apply in their entirety to Serbia as the successor.

A member state that implements this right shall not inherit the right to international personality and all disputable issues shall be separately regulated between the successor state and the newly independent state.

Should both member states vote for a change in their respective state status or for independence in a referendum procedure, all disputable issues shall be regulated in a succession procedure just as was the case with the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

- 15 Del 9 de agosto al 3 de diciembre de 2007 se celebraron nuevas negociaciones sobre el estatuto futuro de Kosovo bajo los auspicios de una troika integrada por representantes de los Estados Unidos, la Federación de Rusia y la Unión Europea. El 4 de diciembre de 2007, la troika presentó su informe al Secretario General, en el que se llegó a la conclusión de que, pese a intensas negociaciones, “las partes no lograron alcanzar un acuerdo sobre el estatuto de Kosovo” y “ninguna de las partes estaba dispuesta a ceder respecto de la cuestión básica de la soberanía” (informe de 4 de diciembre de 2007 de la troika de los Estados Unidos, la Federación de Rusia y la Unión Europea sobre Kosovo).

y la República Popular China, donde en la actualidad no se le ha trasladado su aceptación.

Esta declaración fue contestada inmediatamente por el gobierno serbio, que protestó formalmente y consiguió que se reuniera de emergencia el 18 de febrero de 2008 el Consejo de Seguridad, quien ante la disparidad de opiniones de sus miembros permanentes, no adoptó ninguna disposición al respecto en dicha sesión ni en ninguna sesión posterior; aunque sí logró que posteriormente en la Asamblea General de Naciones Unidas (AG) del 8 de octubre del mismo año, se aprobara la Resolución 63/3 (ver anexo), que solicitaba de conformidad el artículo 96 de la Carta de Naciones Unidas,¹⁶ que la CIJ emitiera una opinión consultiva respecto a lo sucedido con la siguiente interrogante: ¿Se ajusta al derecho internacional la declaración unilateral de independencia formulada por las instituciones provisionales de autogobierno de Kosovo? En ese sentido, la tarea de la Corte era determinar si el comunicado expresado y aprobado por los políticos kosovares fue acorde o contraria a la normativa internacional.

Ante este suceso, la CIJ analizó si era competente en someterse la petición solicitada por la AG; y terminada su indagación, concluyó que se realizó con el debido proceso (artículo 65 Estatuto de la Corte Internacional de Justicia), dando así paso a la elaboración de la opinión consultiva, emitida el 22 de julio de 2010 y titulada: “Conformidad con el derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo”, acusada de recibido el 9 de septiembre del mismo año por la AG, mediante la Resolución (A/64/L.65/Rev.1). Desde el momento de su adopción, fue rodeada de muchas polémicas por el contenido plasmado principalmente por las divergencias de opiniones entre los participantes y porque se limitó a responder lo señalado anteriormente sin despejar la incertidumbre si apoyó la causa o no de Pristina,

16 Artículo 96

1. La Asamblea General o el Consejo de Seguridad podrán solicitar de la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre cualquier cuestión jurídica.
2. Los otros órganos de las Naciones Unidas y los organismos especializados que en cualquier momento sean autorizados para ello por la Asamblea General, podrán igualmente solicitar de la Corte opiniones consultivas sobre cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades.

aunque la Corte lo previno (párrafo 51).

Por consiguiente, la CIJ supuso el escenario de un posible señalamiento por su actuación, aunque dejó claro que su intervención no fue más allá, esto debido en primer lugar, a que no fue solicitada en profundizar en la temática por los órganos competentes, en este caso por la AG; y en segundo, porque consideraron que su estructura era idónea, este último cabe resaltar que, en el párrafo que lo precede (párrafo 50), la Corte enfatizó que en algunos casos anteriores se apartó de la redacción de la cuestión planteada cuando ésta no se había formulado de manera adecuada, o cuando determinó, con fundamento en su examen de los antecedentes de la solicitud, que ésta no reflejaba las “cuestiones jurídicas realmente procedentes”; igualmente, cuando la cuestión formulada era poco clara o vaga.

Por tanto, ante la escasa información plasmada en la petición por parte de la AG, se impidió hasta cierto punto, tener una posición firme sobre la cuestión de Kosovo; es menester destacar que, esto se debió por la misma diligencia de los Estados que aprobaron la Resolución en no cuestionar o reflexionar lo planteado antes de enviar la solicitud de opinión consultiva a la CIJ. No obstante, tampoco hay que descartar la posibilidad de que si se hubiese preguntado sobre si era válido su reconocimiento, probablemente no hubieran obtenido los votos necesarios para avalar la intervención de la Corte en esta cuestión.

Por otra parte, la opinión consultiva aportó al esclarecimiento de los hechos durante la proclamación y a comprender lo relacionado a ella, la cual fue acompañado de un análisis jurídico sobre la base de derecho y jurisprudencia internacional; en virtud de ello, identificó que los responsables de la invocación actuaron en representación del pueblo de Kosovo y no en el marco de la administración autónoma provisional (MINUK), donde esto hubiera generado polémica, porque su trabajo encomendado era de buscar un acuerdo político encaminado a la resolución del conflicto en término de negociación. Asimismo, enfatizó que la Resolución 1244, en ningún momento prohibió a los

autores de emitir una declaración de independencia (112'118 y 119). En este aspecto, la CIJ reiteró que, si el CS hubiera evitado esa acción, la Corte habría hecho de manera clara e inequívoca el texto, al igual que en la resolución 787 (1992) relativa a la República Srpska. Por otro lado, aseveró que no es aplicable invocar el principio de integridad territorial porque se limita a la esfera de las relaciones entre Estados (párrafo 80).

Terminado lo anterior, la CIJ estableció diferentes puntos, principalmente que lo sucedido el 17 de febrero de 2008 no transgredió el Derecho Internacional, dado que la misma normativa no contiene ninguna prohibición aplicable respecto a las declaraciones de independencia (84), aunque mencionó casos donde el CS se pronunció en contra, debido a que los medios empleados iban en detrimento a los preceptos de la Carta de las Naciones Unidas. En ese sentido, esta opinión consultiva antes mencionada relacionó la actuación del CS respecto a la declaración de independencia de ciertas entidades tales como en las Resoluciones 216 y 217 de 1965 en el caso de Rhodesia del Sur; la Resolución 541 en 1983 respecto de la autoproclamada República Turca del Norte de Chipre y la Resolución 787, adoptada en 1992, sobre la Republika Srpska, donde consideró nulas dichas declaraciones y prohibió el reconocimiento hacia ellas como Estados soberanos, puesto que las proclamaciones se emplearon utilizando el recurso de la fuerza, ocasionando una transgresión de las Normas de Derecho Internacional, en particular las de naturaleza imperativa (*ius cogens*)” (párrafo 81). En consecuencia, se dio la condena de manera tajante por parte de este órgano de Naciones Unidas, siendo diferente el caso de Kosovo debido que buscó su reconocimiento mediante la vía pacífica.

En concordancia con lo anterior, en el devenir de los años ha aumentado el número de Estados como entidades estatales con reconocimiento limitado y no soberana que ha reconocido la independencia de Kosovo, esto debido que no existe ninguna prohibición jurídica para impedir el cometido; paralelamente, desde el año 2020 hay alrededor de 15 países que han retirado su apoyo por razones políticas. Asimismo, existen otros que ha adoptado una actitud

renuente, porque consideran que es una declaración contraria al principio de soberanía e integridad territorial o simplemente son aliados de la República de Serbia; aunado a ello, se incluyen otros que se han mantenido a la espera de un acuerdo entre las partes para tomar una decisión, tal es el caso de Reino de España, dado que no han querido que sirva de precedente para los movimientos independentistas internos, particularmente para el catalán, que ha citado habitualmente el ejemplo kosovar como inspiración.

Pese a esto, Kosovo actualmente mantiene un número considerable de apoyo, siendo reconocida por 117 países según datos que recoge su Ministerio de Relaciones Exteriores y Diáspora, aunque esto no le ha permitido adherirse a la ONU como miembro, dado que el proceso de ingreso se realiza por medio de votaciones tanto en la AG como el CS (artículos 4 numeral 2 y 18 de la Carta de la ONU),¹⁷ recayendo a este último órgano la aprobación decisiva para otorgar su admisión. Cabe resaltar que actualmente no cuenta con los beneplácitos de dos miembros permanentes: la Federación de Rusia y la República Popular China, y cualquier veto de ellos, siempre repercutirá en su reconocimiento como Estado soberano pese a que se aproxima a los requisitos establecidos en el derecho internacional público para poseer dicho status. Por tanto, según la Convención de Montevideo relativo a los Derechos y Deberes de los Estados (1933), el Estado como persona de Derecho Internacional debe reunir los siguientes requisitos: 1) Población permanente; 2) Territorio determinado; 3) Gobierno; 4) Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados (artículo 1).

17 **Artículo 4:**

2. La admisión de tales Estados como Miembros de las Naciones Unidas se efectuará por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad

Artículo 18:

2. Las decisiones de la Asamblea General en cuestiones importantes se tomarán por el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. Estas cuestiones comprenderán: las recomendaciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, la elección de los miembros del Consejo Económico y Social, la elección de los miembros del Consejo de Administración Fiduciaria de conformidad con el inciso c, párrafo 1, del Artículo 86, la admisión de nuevos Miembros a las Naciones Unidas, la suspensión de los derechos y privilegios de los Miembros, la expulsión de Miembros, las cuestiones relativas al funcionamiento del régimen de administración fiduciaria y las cuestiones presupuestarias.

Para el caso particular, Kosovo sin ninguna duda cumple con la mayoría de lo dictado por el derecho internacional: una población que se identifica como no serbia, la cual es habitada por una mayoría de etnia albanesa; un territorio definido, donde hacer valer su poder (tierras, aguas y espacio aéreo) y un espacio físico de asiento para su población; posee un propio Gobierno, pese a que en un principio se estableció uno provisional de carácter internacional, no obstante, con el devenir del tiempo, ellos se insertaron en la dinámica de la administración pública a través de celebraciones de elecciones, dando lugar al advenimiento de funcionarios que representan a su población. Asimismo, la misión designada por Naciones Unidas sufrió una alteración después de la autoproclamación de la independencia, pasando a segundo plano; en cuanto al cuarto elemento, se aproxima a su cumplimiento, sin embargo, interactuar con otros Estados en el sistema internacional en el ámbito del establecimiento de relaciones diplomáticas le representa dificultad, dado que algunos Estados se mantienen reacios en reconocerla por las razones planteadas anteriormente, lo que perjudica consolidar su causa.

En este caso, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Diáspora de Kosovo ha señalado que el reconocimiento internacional de su independencia y soberanía seguirá siendo una prioridad, con el objetivo de mejorar la posición internacional y establecer relaciones diplomáticas con la gran mayoría de los Estados miembros de la ONU, demostrando que la decisión tomada es irreversible y un factor esencial para la paz y la estabilidad en la región. Paralelamente, se ha planteado que seguirá firmemente comprometido con la plena normalización de las relaciones interestatales con Serbia y con el diálogo continuo, con miras a su finalización mediante el reconocimiento mutuo que permitiría construir una paz sostenible entre los dos países y establecer buenas relaciones diplomáticas y de vecindad basadas en el espíritu europeo.

Principales puntos de abordaje y conclusión

Tras la derrota de Serbia en la Batalla de Kosovo en el año 1389 por parte del Imperio Otomano, en los Balcanes se configuró un *status quo* de colonización gradual, por parte de éste y otros imperios que fueron sumándose en el devenir de tiempo, lo que ocasionó la pérdida de su soberanía, adaptación de culturas por el fuerte cambio demográfico entre las mismas poblaciones, siendo el mayor afectado Kosovo, dando lugar a la obtención de un nuevo arraigo a su identidad. No obstante, en 1913 con la finalización de la primera guerra balcánica y la firma del Tratado de Londres, se rompió el esquema de dominio y restablecieron los territorios controlados por la injerencia turca.

En ese sentido, Kosovo fue reincorporado al territorio serbio, llevando consigo el reto a las autoridades serbias de cambiar la perspectiva de la población kosovar que se consideraba albanesa. Por consiguiente, con la entrada en vigor de la Declaración de Corfú, se dio paso a la construcción de una entidad estatal en 1918, aunque no supuso una transformación a la situación de identidad, donde cada vez más pregonaba un status de República dentro del Estado Federal, dado que no se estimaba parte de la circunscripción de Serbia.

Posteriormente, concluida la Segunda Guerra Mundial y el advenimiento al poder de Tito en Yugoslavia, se implementó medidas para imponer un orden, con el pretexto de la búsqueda de una estabilidad en la región a través del uso de la fuerza, acompañado de adopciones de Constituciones; un caso significativo es el asunto de Kosovo, donde se logró neutralizar sus pretensiones momentáneamente, mediante el otorgamiento de mayores facultades como provincia autónoma de Serbia. Sin embargo, con la muerte de su líder político en 1980, se deterioró el ordenamiento en todos los ámbitos, provocando un cuestionamiento de la existencia de la federación eslava, volviendo insostenible su funcionamiento.

Por tanto, a finales de los años 80, se suscita dos fenómenos: el fin parcial de la Federación Yugoslava y un revés con la cuestión de Kosovo,

derogando las prerrogativas otorgadas por la Constitución de 1974 por parte de las autoridades serbias, alentando su sentimiento nacionalista, transformándose en acciones políticos-militares y causando el inicio de una guerra. A raíz de lo anterior, en el campo del multilateralismo se adoptaron medidas para el cese de las hostilidades, sin embargo, fueron en vano, llegando al punto, que algunos Estados se decantaron en utilizar la fuerza mediante la OTAN, sin realizar el debido proceso para la aprobación expresa por parte de la ONU en aras de su invocación.

Con la intervención militar externa, se obtuvo como resultado la culminación del conflicto y la adopción de la Resolución 1244, la cual estableció dos presencias internacionales en el territorio de Kosovo, uno militar y otro civil, con la finalidad de convertirse en los medios para el establecimiento de orden y de transición para la creación de un gobierno local. Por consiguiente, con el transcurrir de los años, se comenzó a vislumbrar poco a poco el cumplimiento de los enunciados de este documento jurídico, quedando a la espera de la concretización de un proceso de paz perenne entre las partes. Ante este hecho, se intensificaron los diálogos mediante la mediación del enviado especial de la ONU, Martti Ahtisaari, no obstante, ambos se mantuvieron reacios en ceder a sus pretensiones.

Ante la negativa de las partes, Ahtisaari remitió al seno de CS los resultados de su trabajo, concluyendo como única fórmula para el arreglo a la disputa, que se otorgara una independencia a Kosovo, el cual estaría supervisada por la comunidad internacional; en consecuencia, generó malestar a Serbia donde luego dio la apertura de divergencias de opiniones entre los Estados miembros permanentes del CS. Esto repercutió a que se tomara futuras decisiones para el manejo de la controversia, aunado el hecho de las acciones posteriores de la población kosovar, donde no se implementaron medidas sustanciales a respecto, ya sea para contrarrestar o proteger.

En este caso, a los líderes kosovares elegidos por la misma población se le posibilitó que decidiera en conjunto con su Órgano Legislativo declarar de

forma unilateral su independencia de Serbia, donde luego de su proclamación fue recibida entre divisiones, de un lado de aceptación, y otra desestimación. Por tanto, las autoridades serbias reclamaron lo sucedido en primera instancia al CS, ante la falta de acción, se trasladó al AG donde se aprobó la Resolución 63/3, que buscaba la intervención de la CIJ, con la finalidad que se emitiera una opinión consultiva para conocer a fondo si se había violentado el derecho internacional.

La respuesta emitida declaraba que en ningún momento se había violentado la normativa internacional, dado que no existe una norma que la prohíbe; asimismo, agregó que la AG fue la responsable que la opinión consultiva no contemplaran otros elementos, para determinar si la acción realizada por los líderes kosovar tendría que ser apoyada por los demás Estado o que este haya obtenido el statu de independiente. Esta es una de las razones por las cuales Pristina ha tenido margen de maniobra sobre los actores interestatales en el sistema internacional en reconocer su independencia, no obstante, existen países que se reservan a desestimar su causa y los que han declarado su neutralidad o una esperanza de una evolución de los acontecimientos, acordada por las partes.

No obstante, esto no le ha permitido adherirse a la Organización como miembro, dado que el proceso de ingreso se realiza por medio de votaciones tanto en la AG como el CS (artículos 4 numeral 2 y 18 de la Carta de la ONU), siendo el último Órgano el decisivo para otorgar su admisión. Cabe resaltar que, actualmente no cuenta con los beneplácitos de dos miembros permanentes: la Federación Rusa y la República Popular China, repercutiendo hasta este punto en su reconocimiento integral como Estado soberano.

Por tanto, la República de Kosovo para lograr su reconocimiento definitivo como Estado, tendrá que buscar un mejor acercamiento con la República de Serbia, con la finalidad de alcanzar un acuerdo mutuo contribuyendo esto a su objetivo; paralelamente, debe convencer a los demás actores interestatales del porqué debe ostentar el estatus de independiente. A diferencia de otros territorios con reconocimiento limitado, ellos gozan de

un mayor margen de maniobra para la consecución de su causa, dado que cuenta con un considerable número de países que lo apoyan; asimismo, de aliados estratégicos que están empeñados en su consolidación en el sistema internacional.

Bibliografía

- » Adrián Albiac, Kosovo, la patria perdida de Milošević, El Orden Mundial, <https://elordenmundial.com/kosovo-la-patria-perdida-de-milosevic/>
- » Ana María Jiménez Moliner, La independencia de Kosovo como paradigma de la indefinición actual del derecho de libre determinación de los pueblos, <https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/71396/TESES%20COMPLETA%20DEFINITIVA%20ANA.pdf?sequence=1>
- » Ana María Jara Gómez, Kosovo: la historia como instrumento identitario, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6635449>
- » Alfonso J. Iglesias Velasco, la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/la_mision_de_administracion_provisional_de_las_naciones_unidas_en_kosovo_unmik
- » Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 1244, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=492e7a102>
- » Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Informe del Enviado Especial del Secretario General sobre el estatuto futuro de Kosovo, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ae85f832>
- » Constitución de la República Popular Federativa de Yugoslavia, 31 de enero de 1946, http://www.arhivyyu.gov.rs/active/en/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/ustav_fnrj.html
- » El País, EE UU respalda el plan de la ONU de independencia para Kosovo, https://elpais.com/diario/2007/03/27/internacional/1174946408_850215.html
- » El País, La república yugoslava de Serbia suspende la autonomía de Kosovo, https://elpais.com/diario/1990/07/06/internacional/647215211_850215.html
- » José Antonio Perea Unceta, las cuestiones sobre Kosovo que no quiso responder el Tribunal de la Haya, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3625156>
- » Naciones Unidas, Mantenimiento para la paz, Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, <https://peacekeeping.un.org/es/mission/unmik>
- » Ministerio de Asuntos Exteriores de Reino de España, Ficha país, República de Serbia, http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/Serbia_FICHA%20PAIS.pdf
- » Ministerio de Relaciones Exteriores y Diásporas de Kosovo, Reconocimientos internacionales de la República de Kosovo, <https://www.mfa-ks.net/en/politika/483/njohjet-ndrkombtare-t-republiks-s-kosovs/483>
- » Pol Vila, La Yugoslavia de Josip Broz Tito, El Orden Mundial, <https://elordenmundial.com/la-yugoslavia-de-josip-broz-tito/>
- » Romualdo Bermejo García, Cesáreo Gutiérrez Espada, La declaración unilateral de independencia de Kosovo a la luz de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 julio de 2010 y de las declaraciones, opiniones individuales y disidentes a la misma, https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/21544/1/ADI_n%C2%BA%2026_2010_01.pdf
- » Romualdo Bermejo García y Cesáreo Gutiérrez Espada, La independencia de Kosovo a la luz del derecho de libre determinación. <http://biblioteca.ribei.org/id/eprint/1495/1/DT-7-2008.pdf>

Anexo



Asamblea General

Distr. general
8 de octubre de 2008

Sexagésimo tercer período de sesiones
Tema 71 del programa

Resolución aprobada por la Asamblea General

[sin remisión previa a una Comisión Principal (A/63/L.2)]

63/3. Solicitud de una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia respecto de si la declaración unilateral de independencia de Kosovo se ajusta al derecho internacional

La Asamblea General,

Teniendo presentes los propósitos y principios de las Naciones Unidas,

Teniendo en cuenta las funciones y las facultades que le confiere la Carta de las Naciones Unidas,

Recordando que el 17 de febrero de 2008 las instituciones provisionales de autogobierno de Kosovo declararon su independencia de Serbia,

Consciente de que este acto ha sido acogido con reacciones diversas por los Miembros de las Naciones Unidas en lo que respecta a su compatibilidad con el ordenamiento jurídico internacional vigente,

Decide, de conformidad con el Artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas, solicitar a la Corte Internacional de Justicia que, en cumplimiento del Artículo 65 del Estatuto de la Corte, emita una opinión consultiva sobre la siguiente cuestión:

“¿Se ajusta al derecho internacional la declaración unilateral de independencia formulada por las instituciones provisionales de autogobierno de Kosovo?”.

22ª sesión plenaria
8 de octubre de 2008

<https://www.refworld.org.es/category,LEGAL,,,SRB,48f352c82,0.html>

De la Geopolítica a la Goeconomía: la disputa por la hegemonía global

From Geopolitics to Goeconomics: the dispute for global hegemony

José Alberto Umaña Salguero
(Universidad de El Salvador, El Salvador)
<https://orcid.org/0000-0002-6906-9378>



Recibido: 24-01-2022
Aceptado: 23-06-2022

DE LA GEOPOLÍTICA A LA GEOECONOMÍA: LA DISPUTA POR LA HEGEMONÍA GLOBAL

José Alberto Umaña Salguero

RESUMEN

En el devenir del Orden Mundial, la Geopolítica ha sido la herramienta analítica de los Estados y los grandes decisores para emprender aquellas acciones que permitan obtener mayor extensión territorial e imponer condiciones políticas en zonas de influencia. Sin embargo, las grandes guerras configuraron un nuevo orden internacional caracterizado por un renovado derecho internacional y la interdependencia en el sistema económico internacional. El fin de la Guerra Fría aceleró el proceso de la Globalización Económica, la apertura del comercio internacional, el avance tecnológico y la influencia de otros actores internacionales en el sistema. Lo anterior, provocó un nuevo equilibrio de fuerzas y el ascenso de poderes emergentes, en donde los medios económicos han cobrado mayor relevancia en la búsqueda de la hegemonía global. Este escenario, ha puesto de relieve una disciplina innovadora que facilita la comprensión de la estructura del poder institucional y económico: Geoeconomía. En ese sentido, ambas disciplinas (Geoeconomía y Geopolítica), permiten analizar las tensiones entre los EE. UU y China, – especialmente en el Asia Pacífico – la influencia de actores subsidiarios y la amenaza de confrontaciones geoeconómicas y militares.

PALABRAS CLAVE: geopolítica - geoeconomía - orden mundial - relaciones internacionales - globalización - Asia Pacífico.

FROM GEOPOLITICS TO GEOECONOMICS: THE DISPUTE FOR GLOBAL HEGEMONY

José Alberto Umaña Salguero

ABSTRACT

In the future of the World Order, Geopolitics has been the analytical tool of the States and the great decision makers to undertake those actions that allow obtaining greater territorial extension and imposing political conditions in areas of influence. However, the great wars shaped a new international order characterized by renewed international law and interdependence in the international economic system. The end of the Cold War accelerated the process of Economic Globalization, the opening of international trade, technological progress and the influence of other international actors in the system. The foregoing caused a new balance of forces and the rise of emerging powers, where economic means have become more relevant in the search for global hegemony. This scenario has highlighted an innovative discipline that facilitates the understanding of the structure of institutional and economic power: Geoeconomics. In this sense, both disciplines (Geoeconomics and Geopolitics), allow us to analyze the tensions between the US and China, - especially in the Asia Pacific - the influence of subsidiary actors and the threat of geoeconomics and military confrontations.

KEYWORDS: geopolitics - geoeconomics - international order - international affairs - globalization - Asia Pacific.

De la Geopolítica a la Geoeconomía: la disputa por la hegemonía global

José Alberto Umaña Salguero¹

Introducción

Por lo general, en las Relaciones Internacionales, el actor principal ha sido el Estado y éste, como un organismo vivo en el escenario internacional, ha hecho gala de sus factores geográficos y su poder en diferentes ámbitos. La Geopolítica, rama de la geografía y las ciencias políticas, ha sido considerada la variable indomable en el devenir contemporáneo de las Relaciones Internacionales al enmarcarse en las luchas de poder entre los Estados y otros actores internacionales – Estados de Facto, naciones sin Estado, grupos terroristas – enfocados principalmente en la extensión territorial y el dominio sobre otros actores a través de medios políticos y militares principalmente.

No obstante, la dinámica en el orden internacional desde el período entre guerras fue generando el estudio de nuevas formas de ejercer el poder en las Relaciones Internacionales. Por una parte, la posguerra fue caracterizada por la configuración de un sistema internacional auspiciado por las Naciones Unidas. Por otra parte, el mundo viviría una de las épocas de confrontación política, económica e ideológica, sin precedentes; sin duda, la Guerra Fría renovó

1 Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de El Salvador (UES) y Master en Resolución de Conflictos, Paz y Desarrollo por la Universidad para la Paz (Costa Rica). Docente de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UES.

el pensamiento geopolítico y las estrategias globales de las superpotencias.

El fin de la Guerra Fría, le otorgó la categoría de hegemonía a los Estados Unidos y la democracia liberal se instaló como el modelo a seguir en el escenario internacional. Asimismo, la ruptura del modelo socialista y la apertura de las fronteras, propiciaron el fortalecimiento de las relaciones comerciales y la interdependencia económica. Específicamente el paradigma de la Globalización Económica generó a partir de años 90s nuevos escenarios en la dinámica de poder entre las grandes potencias y las potencias emergentes, así como de una diversidad de actores con diferentes niveles de influencia en los subsistemas de la política internacional.

La Globalización Económica, como un creciente proceso de integración de economías, es el resultado de los agentes económicos – naciones, empresas y personas – por ampliar la libertad de movimiento de los factores, lo cual ha desembocado en una interdependencia entre los Estados. El actual orden económico liberal necesita de renovadas herramientas que permitan analizar su complejidad, caracterizada principalmente por bloques geoeconómicos y otros bloques geopolíticos tradicionales entre las grandes potencias.

En ese orden, la presente investigación tiene como objetivo analizar la inclusión académica de la geoeconomía como disciplina de estudio en la actual fragmentación del sistema internacional. Para ello, resulta necesario aplicar el análisis a través del estudio de las principales proyecciones geopolíticas en la vigente disputa por la hegemonía planetaria entre los Estados Unidos y la República Popular de China, tomando como referencia la región del Asia – Pacífico.

I. De la Bipolaridad a la Unipolaridad

Fue en las vísperas de la Segunda Guerra Mundial, en el que 44 naciones aliadas se reúnen en Bretton Woods (Nuevo Hampshire, Estados Unidos) con el objetivo de configurar el nuevo sistema económico internacional. La primacía económica mundial sin duda le pertenecía a Estados Unidos. En primer lugar,

por su control en los tres pilares del sistema Bretton Woods: Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Acuerdo General sobre el Comercio y Tarifas Aduaneras (GATT). En segundo lugar, Estados Unidos (EE. UU) como el gran aliado de una Europa occidental destruida, formula la primera política global de orden económico post guerra: el Plan Marshall. Esta política económica fungió como un arma de apalancamiento económico y financiero en Europa a través de un sistema de auxilios financieros; fueron un total de 12.400 millones de dólares distribuidos en 17 países. Estados Unidos consolidó su posición como potencia mundial y a este hecho se le sumó la presencia dominante de cinco grandes compañías petroleras con origen estadounidense: Exxon, Mobil, Texaco, Chevron y Gulf Oil.² El poderío económico tomaría mayor relevancia en la arena internacional.

Sin embargo, durante el orden internacional bipolar de la Guerra Fría, la agenda estaría marcada por un enfrentamiento ideológico, político y militar entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Los Aliados decidieron marcar las áreas de influencia en Yalta (1945), caracterizado por un sistema de bloques geopolíticos reflejados en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia.

Dicho orden, se caracterizó por las guerras subsidiarias y una carrera armamentística y espacial sin precedentes. Pero hubo un acontecimiento poco alejado de la rivalidad soviético americana que afectaría la situación económica del mundo occidental: La guerra del Yom Kippur de 1973. En octubre del 73 se produjo por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) el embargo del petróleo a los EE. UU y otras naciones occidentales en represalia al apoyo dado a Israel durante la guerra. Lo que empezó como un hecho bélico desembocó en la utilización del poder energético, evitando un nuevo enfrentamiento directo con Israel. El resultado fue inflación y estancamiento económico; con ello, nuevos actores incidían económicamente

2 Eduardo Olier, *Geoeconomía, Las claves de la economía global* (España: Pearson Education S. A, Ribera de Loira, 2012).

en la política mundial.

A pesar de los diferentes sucesos con poderes económicos de fondo desde la gran guerra, la geopolítica se consolida con la bipolaridad y pasa a ser un tema central en el estudio de las Relaciones Internacionales. El paradigma realista se puso de relieve a través de las diferentes estrategias político militares a escala global como la *Doctrina de la Contención* elaborada por George Kennan en 1947 en su trabajo “Las Fuentes del Comportamiento Soviético”. Para el caso de Latinoamérica, gran parte de los países, a través de sus instituciones militares, recibieron instrucciones de planes contrainsurgencia para garantizar el orden interno y combatir ideologías revolucionarias y fueron capacitados en seguridad hemisférica ante la amenaza comunista. En concreto, la guerra fría propició una nueva reflexión sobre la geopolítica, su significado y su rol en la historia del siglo XX.³

Al orden bipolar le siguió una etapa caracterizada por el triunfo ideológico de los Estados Unidos, el optimismo en el sistema multilateral y la promoción hacia el respeto del Derecho Internacional. El fin de la Guerra Fría marcó el triunfo del capitalismo y la exaltación de la democracia liberal sobre el socialismo soviético. En ausencia de un proyecto geopolítico equiparable al de los EE. UU, la democracia occidental fue proclamada como la norma universal de organización y convivencia política.

La euforia del triunfo de la democracia se expandió por todo el escenario internacional, junto con la firme creencia de que los triunfos simultáneos del capitalismo y la democracia eran acontecimientos ligados entre sí. Estos planteamientos, llevaron en 1989 a que el reconocido académico Francis Fukuyama expresara que ese doble triunfo era una indicación inequívoca de que “la humanidad había llegado al clímax de su evolución social y de que por tanto la historia había llegado a su fin.”⁴

3 Rubén Cuellar Laureano, “Geopolítica. Origen del concepto y su evolución”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, no. 113 (2012).

4 Juan José Palacios, “El orden mundial a inicios del siglo XXI: orígenes, caracterización y

En ese contexto, la geopolítica tuvo un declive como disciplina de estudio en ese nuevo orden. De acuerdo a Alberto Hutschenreuter luego de 1989 con la caída del muro de Berlín y la caída del Bloque Soviético en 1991 – los denominados *años estratégicos* – en ese nuevo mundo, la geopolítica prácticamente fue desapareciendo, justificando que, en palabras de Kissinger, la geopolítica “no trataba de las buenas intenciones de los Estados”, en un mundo donde ocupaba cada vez más el rol de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los factores geoeconómicos, la tecnología y la globalización, que fue el régimen predominante durante toda la década de los 90s. Una época que en principio fue esperanzadora para la comunidad internacional, la geopolítica de acuerdo a esos factores, prácticamente no tenía lugar en un mundo donde se apostaba una vez más a la posibilidad de instaurar los principios del Derecho Internacional Público.⁵

La Globalización Económica en particular, promovió un fuerte contenido geo comercial y de interdependencia económica, que, en las Relaciones Internacionales fortalecieron las tesis de interdependencia compleja de los autores Robert Keohane y Joseph Nye. Ambos académicos sostenían que a medida que las diversas y complejas conexiones transnacionales e interdependencia entre Estados y las sociedades fueran en aumento, la fuerza militar y el equilibrio de poder iría decreciendo, pero manteniéndose en un nivel importante.⁶

Igualmente, Thomas Friedman sostenía que esta nueva fase histórica caracterizada por una expansión comercial sin precedentes, nos llevarían a un mundo cada vez más homogéneo, en el cual, las divisiones históricas y geográficas creadas a lo largo de los siglos, serían cada vez más insignificantes.⁷

perspectivas futuras”, *Espiral, estudios sobre Estado y Sociedad* Vol. XVIII, no. 52 (2011): 233.

5 Alberto Hutschenreuter, entrevista por Equilibrium Global, *Revista Equilibrium Global, Buenos Aires* (2013).

6 Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence: Chapter 1: World Politics in Transition* (United States: Harper Collins Publishers, 1997).

7 Daniel Alfonso Rojas Sánchez, *Geoeconomía en acción: Un acercamiento a sus efectos en Latinoamérica*

A partir de estos factores, el estratega militar estadounidense Edward Luttwak escribió en 1990 para la revista *The National Interest*, el artículo denominado “*From Geopolitics to Geoeconomics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce*”, donde se utiliza por primera vez el término geoeconomía.

En síntesis, la geopolítica al ser una disciplina que políticamente encara el espacio geográfico con el fin de aumentar el poder de los Estados frente a otros, no tendría relevancia en un nuevo régimen de desterritorialización de las Relaciones Internacionales. La tendencia académica indicaba que la dimensión espacial perdió protagonismo, tras argumentar que había muerto la distancia, al igual que la geografía, por la revolución tanto en el transporte como en los medios de comunicación y por la globalización. Esto condujo a que la geopolítica perdiera relevancia en las Relaciones Internacionales y comenzara a considerarse que el mundo “Post Westfaliano” se caracterizaría por un espacio difuso y menos dependiente de la masa terrestre, que caracteriza a los sistemas internacionales.⁸

Pese a ello, los hechos internacionales indicaban todo lo contrario. Los conflictos étnico territoriales cobrarían protagonismo en el espacio post soviético, además de la ampliación progresiva de la OTAN hacia el este de Europa, así como nuevas amenazas emergentes como el terrorismo. También, la Guerra del Golfo en 1990, el auge de conflictos internos en Estados que habían sido sometidos a la bipolaridad rígida de la Guerra Fría, tenían como fundamento el control político sobre los espacios geográficos.

Agregado a lo anterior, si bien no había discusión sobre el poderío militar y económico de los EE. UU, dichos acontecimientos tuvieron como consecuencia que debía compartir la hegemonía y la iniciativa militar con otras potencias mundiales como Alemania y el Reino Unido para la formación de coaliciones militares. También, organizaciones internacionales como la ONU,

y el Caribe, con énfasis en China (Colombia: Centro Regional de Estudios Estratégicos y Seguridad, 2019).

8 Carlos Murillo Zamora, *El territorio como variable del poder. Diferendos territoriales en Asia Oriental* (Costa Rica: Universidad Nacional, Heredia, 2013).

la OTAN y la Unión Europea (UE) fungieron como actores multilaterales en la búsqueda de alternativas a la resolución de conflictos e intervenciones militares; entre los más importantes, el conflicto étnico y religioso a partir de la desintegración de Yugoslavia a finales de los 90s y la intervención humanitaria en Somalia.

Lo anterior, generó un escenario de “caos multilateral”, a lo cual Huntington sostuvo a finales de los 90s, que nos encontrábamos ante un sistema *Uni – multipolar*. Es decir, un sistema híbrido constituido por una superpotencia militar y económica para emprender una acción bélica, pero con el contrapeso de otras potencias regionales y la intervención de organizaciones globales.⁹ En resumen, la renovada agenda multilateral y el peso de los organismos no cambiaron la naturaleza anárquica del sistema. Sin embargo, se han codificado un conjunto de reglas que han limitado los efectos que la anarquía tiene sobre los Estados, es decir, una anarquía institucionalizada.

II. Nuevo Orden Mundial: la Globalización Económica y los Poderes Emergentes

El sistema internacional post guerra fría se comprende desde dos posturas teóricas: el globalismo o transnacionalismo y el neorrealismo. Ambas tradiciones toman en cuenta unidades de análisis y actores internacionales diferentes pero que a través de distintos hechos que han marcado la transición hegemónica sobre el sistema internacional a partir del siglo XXI, no se pueden analizar separadamente. En ese sentido, el sistema internacional se enmarca en un ambiente de globalización económica en el que todas las entidades internacionales se desenvuelven y la geopolítica sigue vigente al intentar ver el mundo como un todo – interconectado – pero al mismo tiempo dividido en bloques por el control de espacios geográficos y subsistemas económicos,

9 Juan Palacios, “El orden mundial a inicios del siglo XXI: orígenes, caracterización y perspectivas futuras”, 235.

comerciales y financieros.

En el caso del globalismo enfoca su análisis en un sistema internacional de interdependencias, pues las relaciones internacionales se mueven a partir de las interacciones de una gran cantidad de actores además de los estatales. Bajo este sistema internacional globalista no solamente involucra las relaciones de poder entre los Estados, sino también participan otros actores cuyas acciones giran en torno a actividades económicas, comerciales, financieras y políticas. Para los globalistas, el mundo es una red de interacciones en las que participan una gran cantidad de actores, tales como los Estados, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, los grupos económicos y financieros, los sindicatos y en ciertas ocasiones los grupos terroristas y los individuos.¹⁰

En esa línea, la Globalización Económica se instaura como nuevo paradigma en las relaciones económicas internacionales, teniendo como elemento fundamental la cooperación de la comunidad internacional, vinculándose a través de la celebración, adhesión y ratificación de diversos acuerdos, tratados, protocolos, etc., que, de manera regular, procuran el intercambio de factores productivos, intercambio de tecnologías y facilitación del comercio entre los miembros participantes.¹¹

En representación de estas nuevas formas de interacción en el escenario internacional, jugaron un papel fundamental las instituciones económicas internacionales – Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y Organización Mundial del Comercio (OMC) – para crear las condiciones para el libre flujo de capitales, en sus modalidades financieras y monetarias; tres instituciones impulsadas por capital transnacional con sede en países industrializados y principalmente en los EE. UU. De esa manera, la posición hegemónica estadounidense se consolidó no solo desde el ámbito político

10 Juan Camilo Restrepo Vélez, “La Globalización en las Relaciones Internacionales: Actores internacionales y sistema internacional contemporáneo”, *Revista Facultad de Derechos y Ciencias Políticas* Vol. 43 no. 119 (2013).

11 Gerardo Coppelli Ortiz, “La Globalización Económica del Siglo XXI. Entre la mundialización y la desglobalización”, *Revista Estudios Internacionales* Vol. 50 no. 191 (2018).

y militar, sino también desde el punto de vista de su modelo de desarrollo económico neoliberal impuesto en regiones como Latinoamérica y su poder económico duro en dichas instituciones.

El progreso triunfalismo de la democracia, los derechos humanos, el libre comercio y los adelantos tecnológicos, parecían que iban a determinar la globalización que se impondría. Sin embargo, la repentina vulnerabilidad de los EE. UU, ocasionada por los ataques terroristas del 2001, convulsionaron fuertemente esa confianza en la superioridad de “Occidente” y abrieron el camino hacia una orden multipolar.¹²

La visión neorrealista del sistema internacional tomó fuerza con la respuesta estadounidense en las invasiones a Irak y Afganistán. Marcó el inicio de una nueva *realpolitik*, lo que implicó un giro drástico en la política exterior de los Estados Unidos. La denominada Guerra contra el Terrorismo o *Geopolítica del Miedo* de G. Bush se basó en el principio de “Guerra Preventiva”, caracterizada por la construcción de la constante amenaza del terrorismo en el mundo occidental, la securitización de las Relaciones Internacionales y una política militar que no distingue entre aliados y enemigos.¹³

De acuerdo al neorrealismo, las instituciones son reflexiones del poder del Estado y de la relativa distribución de sus capacidades, lo que las hace ligadas a los intereses del Estado en primer lugar y por virtud a ello, a la estructura de la anarquía de los sistemas internacionales.¹⁴ En ese sentido, EE. UU basó su política exterior en la unilateralidad y unipolaridad, como eje fundamental en la seguridad. Para ello, defendió su tesis securitizadora ante las Naciones Unidas y sus aliados occidentales, fomentando una especie de “pensamiento único” en la geopolítica, al considerarse como la nación más fuerte del mundo,

12 Wolf Grabendorff, *Sección II El impacto de la globalización sobre el peso geopolítico del eje transatlántico en el orden internacional* (España: América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales, Icaria Editorial, 2018).

13 Alfonso Sánchez Mujica, “El Orden Mundial y la Reconfiguración Hegemónica en el Siglo XXI”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época*, Año lxxiii, núm. 233 (2018).

14 José Guadalupe Vargas Hernández, “El realismo y el neorrealismo estructural”, *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 16 (2009).

que dispone de ventajas únicas en tecnología, energía, alianzas, demografías y peso en las agendas multilaterales. Con ello, se abandonó la idea de un marco jurídico internacional más legítimo y se infundió la desconfianza en el rol de los organismos intergubernamentales.

Sumado a las tensiones geopolítica derivadas de las intervenciones estadounidenses en Oriente Medio, la crisis económica del 2008 aceleró el declive de los Estados Unidos como garante del orden económico internacional pos guerra. En ese contexto de pérdida de hegemonía unilateral, surgieron nuevos actores con relativo peso en el escenario internacional. Es así, que, aprovechando la consolidación de sus mercados para recibir los flujos de capitales que provenían de economías industrializadas en constantes crisis, las economías emergentes del siglo XXI han logrado posicionarse en la esfera económica global, transformándose en actores relevantes y determinantes en las políticas internacionales actuales. Así, tenemos la irrupción definitiva de China y el resto de países de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).¹⁵ Las principales premisas de los BRICS consistían en la conformación de un orden multipolar, buscando ofrecer alternativas al capitalismo financiero y especulativo, y realizar una revisión de las instituciones de gobernanza internacional heredadas de la Guerra Fría y de Bretton Woods.

Un primer aspecto importante de esta irrupción económica, fueron los cambios en los flujos comerciales (principalmente vínculos Este – Sur) y una mayor participación de países periféricos y semiperiféricos en las cadenas globales de valor. De acuerdo a la OMC (2013), la participación en las exportaciones mundiales de mercancías de economías emergentes pasó de ser del 34 % en 1980 a un 47 % en el 2011, marcando un significativo aumento. El caso más significativo se dio en China, donde en el mismo período pasó del 1 % al 11 %. Al mismo tiempo, el peso de las economías desarrolladas bajó desde un 66 % hasta un 53 %.¹⁶

15 Coppelli Ortiz, “La Globalización Económica del Siglo XXI. Entre la mundialización y la desglobalización”, 66.

16 Marco Cayetano De Benedictis, “Los poderes emergentes en la política internacional de

Otra importante dimensión de la Globalización Económica es la intensidad en los avances tecnológicos y que las economías emergentes han sido gestores de importantes cambios en la competitividad y generadores de la tendencia a estructurar “cadenas mundiales de valor”. De esa manera, se promueve una competencia a escala global, ya que las empresas deben tener en cuenta competidores de industrias similares, pero de otras latitudes; así, por ejemplo, el caso de los servicios financieros y los movimientos de capitales.

Además, el accionar de estos poderes emergentes se mide a través de su doble actuación. Esto quiere decir que una potencia emergente puede en diversas ocasiones desenvolverse en ámbitos globales de manera independiente a su respectiva zona de proyección regional, trascendiendo los límites de una mera presentación geográfica. Citando a Clarisa Giaccaglia, un poder emergente puede definirse como *“aquel Estado que sobre la base de significativas capacidades materiales desarrolla un creciente activismo internacional en ámbitos multilaterales, tanto en su entorno regional más próximo, como en sucesivas y simultáneas negociaciones globales. Asimismo, se auto percibe y es percibido por otros agentes como diferentes tanto de las restantes unidades estatales (pequeñas o grandes), como de las grandes potencias tradicionales.”*¹⁷

De igual manera, se trata de Estados en una situación intermedia en el sistema interestatal – internacional, entre el centro y la periferia. Esta posición no tiene que ver exclusivamente con la división internacional del trabajo, sino también con una función geoeconómica y geopolítica en el sistema interestatal – internacional.¹⁸ Por ejemplo, China de acuerdo a la Teoría del Sueño chino, se auto percibe como una nación que busca generar un cambio en la geopolítica internacional, que colocaría a China como protagonista y hegemón del sistema internacional. A su vez, el Sueño chino impulsado por el presidente Xi Jinping,

comienzos del siglo XXI: el caso de Brasil como potencia suramericana”, *Geograficando (Universidad Nacional de la Plata)*, vol. 17, n° 1, e091 (2021).

17 Clarisa Giaccaglia, “Poderes tradicionales, emergentes y re-mergentes: relaciones ambiguas, pero pragmáticas”, *Foro int.* vol.57 no.2 Ciudad de México (2017): 433.

18 Marco Cayetano De Benedictis, “Los poderes emergentes en la política internacional de comienzos del siglo XXI: el caso de Brasil como potencia suramericana”, 4.

ha permitido a través del poder blando, un mayor acercamiento diplomático, económico y militar con naciones africanas utilizando una retórica de pasado común por las experiencias imperialistas y colonialistas.

En suma, la irrupción de los BIRCS y en especial el pleno crecimiento económico de China y Asia en general, significan dos desafíos importantes al sistema internacional pos guerra. El primero, la erosión de la hegemonía estadounidense y segundo, la proyección de un desplazamiento geopolítico y geoeconómico del transatlántico al transpacífico. En ese sentido, la globalización conlleva a la reformulación del mundo más allá de las fronteras naciones y regiones de confort geopolítico de las potencias, hacia un mosaico de Estados, regiones y otros actores integrados de forma compleja. Cabe, cuestionarse, ¿qué lectura teórica ofrece la geopolítica y la geoeconomía en la reconfiguración del orden internacional?

III. Geopolítica y geoeconomía del siglo XXI

Los efectos de la globalización han ocasionado desde finales del siglo XX un creciente grado de competitividad e interconectividad no solo entre naciones, sino también entre regiones, empresas, sociedades e individuos. La globalización económica, el internet y las múltiples tecnologías han abierto espacios, en donde si bien el territorio es clave, pueden ser trascendidos por nuevas realidades. En ese sentido, los conceptos de geopolítica y geoeconomía permiten disponer una nueva óptica de alternativa hacia esa realidad, para entender lo que está sucediendo con las dinámicas que conforman el mundo, en sus relaciones de poder e influencia, y marcan una señal orientativa de la forma en que se van a implementar dichas relaciones.¹⁹

En lo que respecta a la supremacía por el sistema internacional, los intereses nacionales de las potencias post occidentales – caso chino

19 José Lorenzo Jiménez y Antonio Juan Briones-Peñalver, “Geopolítica y Geoeconomía en el siglo XXI: nuevos instrumentos de estrategia en sector de I+D y alta tecnología”, *Geoeconomía industrial*, no. 420 (2021).

principalmente – el gran desafío geopolítico para los EE. UU es facilitado por esfuerzos y métodos fuera de los dominios políticos y militares tradicionales de la competencia geopolítica. Los dominios más destacados de esta competencia geopolítica son la información, la cibernética y la economía. Estos dominios no son planteamientos o métodos novedosos para que los Estados busquen objetivos de seguridad nacional y geopolíticos, pero en el contexto en el cual se aplican y la prominencia que han asumido son significativamente nuevos. La tecnología de comunicaciones de información y una economía ampliamente integrada y globalizada, junto al deseo de evitar el poder militar global de los Estados Unidos, han generado una revisión al orden internacional y sus reglas sobre estos dominios.²⁰

En ese sentido, la estabilidad estratégica trilateral que se estableció con Rusia y China configuró un nuevo escenario en el que los conflictos internacionales cambiaron su naturaleza. Con el ánimo de la balancear las disparidades militares con los Estados Unidos, las potencias emergentes emplearon métodos en el ciberespacio y la economía como herramientas efectivas que les permitieran seguir figurando como jugadores geoestratégicos activos y hacerle contrapeso.²¹ Caso importante el de Rusia, mutando hacia las amenazas híbridas²² en conflictos internacionales y operar en la *gray zone*, donde la guerra y la paz, son difíciles de distinguir.

En el dominio económico, de acuerdo a Eduardo Olier,²³ el predominio político no solo se concreta en el territorio, sino que se adentra en la esfera

20 John F. Troxell, "La Geoeconomía", *Army University Press, Military review* (2018).

21 William Palomino, Alejandra Cerón y Robert Barreto, *Geoeconomía: nuevas amenazas a la soberanía hemisférica* (Colombia: Centro Regional de Estudios Estratégicos y Seguridad, 2019).

22 Frank Hoffman, define la amenaza híbrida como "cualquier adversario que de manera simultánea y adaptativa emplea una mezcla de armas convencionales, tácticas irregulares, terrorismo y comportamiento criminal en el espacio de batalla para alcanzar sus objetivos políticos". Véase. Pedro Sánchez Herráez, "La Nueva Guerra Híbrida: un Somero de Análisis Estratégico" *Documento de Análisis, Instituto de Estudios Estratégicos de España* (2014).

23 Véase. Eduardo Olier, *Geopolítica de la Economía Global, Cuadernos de Estrategia Economía y geopolítica en un mundo globalizado* (Instituto Español de Estudios Estratégicos. Capítulo tercero, pp.103-107, 2015).

económica, ya que el dominio de la economía se acaba imponiendo al dominio territorial. En consecuencia, los intereses geoestratégicos se mueven desde nuevos territorios o regiones para controlar zonas de influencia y los recursos naturales, hacia el comercio internacional y los mercados globales en busca de mayores ganancias y acumulación de capital a nivel internacional. De ahí que, las potencias en sus planes estratégicos ajusten lo económico con lo militar, y que persiguen el mismo objetivo: el control de los recursos para confirmar la existencia de un hegemón sobre los dominios.²⁴

Agregando a lo anterior, la internacionalización de la economía ha generado la conformación de bloques económicos que buscan el posicionamiento de Estados, regiones y empresas transnacionales en mercados externos para promover el libre comercio. La geopolítica ha mutado y es practicada en forma inusual por actores no estatales y hacen uso de teorías geopolíticas, ajustándolas a los cambios tecnológicos de la nueva era. En lo que respecta, a la *nueva guerra fría*, el poder por parte del Estado ha dejado de tener un carácter exclusivo para basarse en criterios alternativos de competencia. Por ejemplo, empresas transnacionales de China que operan en América con fines geopolíticos; el caso de la multinacional Huawei y la tecnología 5g, que tiene dieciocho redes que operan en América Latina. Lo anterior, no implica que las grandes potencias renuncien al dominio, a la soberanía y el control político sobre el territorio.

Dos reconocidos académicos en el campo, Robert Blackill y Jennifer Harris en su libro *War by Other Means: geoeconomics and statecraft* (2016) sostienen que más Estados están jugando la guerra geopolítica con activos, intentando con fondos soberanos y bancos controlados por el Estado. Entonces, las herramientas económicas van enfocadas en lograr objetivos estratégicos que en el pasado eran el dominio de la coerción o conquista militar. En este caso, China es el practicante principal, en donde el capitalismo estatal representa

24 Elaine Valton Legrá, "Geopolítica y Geoeconomía: una visión sistémica", *Revista de Relaciones Internacionales del Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García"*, La Habana, Cuba, Vol. 3, Núm. 4 (2021).

una estructura económica híbrida en que grandes segmentos de la economía son controlados por el Estado, pero operan lado a lado con un sector privado principalmente orientado al mercado. A través del poder blando, ha generado que un creciente número de líderes del sur global están de acuerdo con ese modelo.²⁵

Esta dependencia económica de los poderes estatales llevó a la conceptualización del término geoeconomía por parte del estratega militar estadounidense Edward Luttwak en 1993. Luttwak postula que la geoeconomía *“es el mantenimiento de la antigua rivalidad existentes entre las naciones utilizando medios económicos en lugar de bélicos... La geoeconomía mide el progreso mediante la participación que un determinado producto alcanza en el mercado, en lugar de centrarse en el avance que una fuerza militar realiza sobre el mapa”*.²⁶

De igual manera, Pascal Lorot define geoeconomía como *“el análisis de las estrategias de orden económico – especialmente comerciales -, decididos por los Estados en el contexto de las políticas conducentes a proteger las economías nacionales o ciertos elementos bien determinados de éstas, a adquirir el dominio de ciertas tecnologías claves y/o conquistar ciertos segmentos del mercado mundial relativos a la producción o comercialización de un producto o de una gama de producto sensibles, sobre los cuales su posesión o su control confiere a los detentadores – Estado o empresa nacional – un elemento de poder o de proyección internacional y contribuye al reforzamiento de su potencial económico y social”*.²⁷

Desde las primeras conceptualizaciones, el término se tornó confuso, pues la diferencia con respecto a la geopolítica era poco clara. Además, algunos autores como Cadena Montenegro llegaron a plantear la metamorfosis de la geopolítica en la geoeconomía.²⁸ Se llegó a considerar que las nuevas formas

25 John F. Troxell, “La Geoeconomía”, 53.

26 Eduardo Olier, *Geoeconomía, Las claves de la economía global*, 27.

27 *Ibid.*

28 José Luis Cadena Montenegro, “De la geopolítica a la geoeconomía: ¿Una forma virtual de colonización?”, *Revista CIFE: Lecturas de Economía Social*, Vol. 12, N°. 16, (2010).

de colonización practicada por agentes privados traspasarían los poderes estatales y se constituyen en supra Estados en los que el manejo de las relaciones internacionales, dependen del dinero y no de la diplomacia.

Sin embargo, hoy en día, existe un consenso que ambas disciplinas – Geopolítica y Geoeconomía – se centran casi completamente en el papel del Estado. Matthew Spark plantea que la geoeconomía y la geopolítica buscan objetivos realistas en la política internacional con herramientas distintas, pero relacionadas. En la primera, el papel del Estado es eminentemente central y busca alcanzar objetivos estatocéntricos. En la segunda, ese papel puede ser subsidiario, puesto que lo más importante es la generación de riqueza a través del comercio internacional en un área que va más allá de la jurisdicción estatal.²⁹

La definición que más se ajusta a la realidad del sistema internacional contemporáneo es la que realizan Blackwill y Harris, *“la geoeconomía es el uso de instrumentos para defender los intereses nacionales y producir resultados geopolíticos beneficios; y los efectos de las acciones económicas de otras naciones en las metas geopolíticas de un país”*. Los autores indican que el análisis debe centrarse en el uso de instrumentos económicos como medios para lograr fines geopolíticos. Tres dimensiones específicas son relevantes en esta consideración: el rendimiento macroeconómico de una nación, la política económica internacional y los instrumentos económicos que se aplican en búsqueda de fines geopolíticos.³⁰

Por tanto, la geopolítica utiliza la geoeconomía como herramienta en el contexto de la globalización, para cimentar sus objetivos de consolidación de poder, tanto en su entorno, como en aquellas áreas de influencia que le sean de interés. La utilización de la geoeconomía, como instrumento de la política económica del Estado, conlleva un análisis interdisciplinar que combina factores geopolíticos, inteligencia económica, análisis estratégico y predicción, con la finalidad de servir de instrumento para que los gobiernos desarrollen estrategias de mercado, y potencien segmentos estratégicos de la economía nacional.

29 Palomino, Cerón y Barreto, *Geoeconomía: nuevas amenazas a la soberanía hemisférica*, 19.

30 John F. Troxell, *“La Geoeconomía”*, 55.

Así, la política geoeconómica, pretende situar a las industrias estratégicas propias en entornos con capacidad de impacto geopolítico, y contemplan sectores de recursos críticos como el petróleo, los microchips, las comunicaciones, las finanzas, y los sectores de alta tecnología e innovación, que posibilite la creación de monopolios en mercados completamente nuevos.³¹

IV. Asia Pacífico: un polvorín entre las grandes potencias

El auge de China manifestado por el crecimiento económico sostenido y el aumento constante de su presupuesto militar, representan un desafío a la hegemonía estadounidense en el siglo XXI. Dicha transición, ocurre simultáneamente con un desplazamiento del centro económico del mundo hacia el Asia Pacífico; región donde se activan estrategias geoeconómicas y militares por parte de ambos polos de poder.

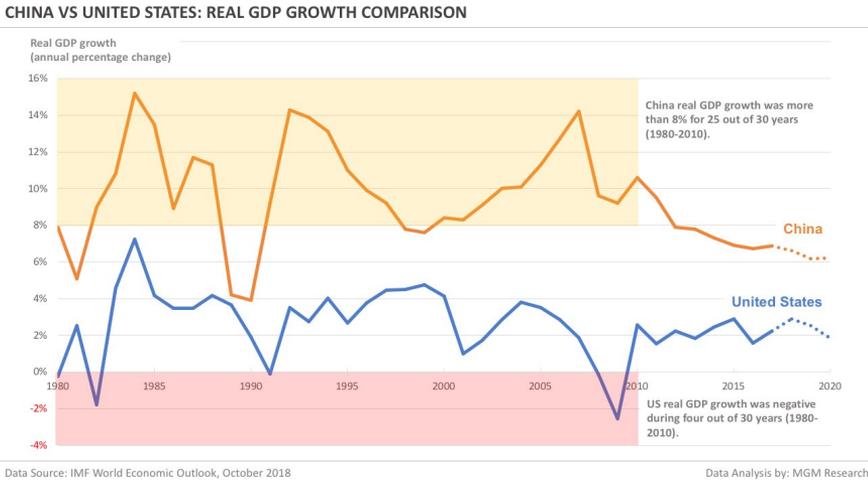
El ascenso chino

En primer lugar, si bien Estados Unidos, en base a la medición del PIB mundial es la primera potencia mundial con una economía de 21,3 billones de dólares frente a China con 15,64 billones de dólares, el crecimiento de China ha sido implacable y muestra de ello es que, si analizamos el periodo 1980 hasta 2010, en 25 de las 30 ocasiones la tasa de crecimiento de China se ha situado por encima del 8 %. En estos años, Estados Unidos nunca ha alcanzado esas tasas.³² Desde la década de los 90s, China se fue perfilando como uno de los grandes beneficiados de la globalización a través de la creciente exportación de manufacturas y una mano de obra abundante y de bajo costo.

31 Jiménez y Briones-Peñalver, "Geopolítica y Geoeconomía en el siglo XXI: nuevos instrumentos de estrategia en sector de I+D y alta tecnología", 15.

32 Marc Fortuño, "Los pasos de China para alcanzar el número uno como potencia económica mundial" *El Blog Salmón*, 28 de octubre de 2019, <https://www.elblogsalmon.com/economia/pasos-china-para-alcanzar-numero-uno-como-potencia-economica-mundial>

**Figura 1: Estados Unidos vs China:
comparación del crecimiento del PIB real**



Fuente: FMI, World Economic Outlook (2018)

En segundo lugar, China se posicionó con un mayor poder económico en las instituciones multilaterales a través del aumento de sus derechos de voto. En abril del 2010 se acordó aumentar la capacidad de voto de China en el BM del 2.27 % al 4.42 % y en diciembre del mismo año su participación en el FMI del 3.8 % al 6 %. Sin embargo, el Congreso estadounidense dio su visto bueno a las nuevas cuotas hasta el año 2015.³³

Asimismo, China es miembro permanente del Consejo de Seguridad, se constata su participación en el G-20, y la adhesión a la OMC desde el 2001. Sin embargo, a pesar del interés de Pekín de posicionarse en el sistema multilateral, nunca se ha sentido parte de un sistema diseñado por Occidente y en aras de disputar la hegemonía global ha creado instituciones adicionales. Es el caso del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (AIIB), el cuál fue lanzado en

33 Fernando Delage, *Capítulo segundo, China: diplomacia económica, consecuencias geopolíticas* (Cuadernos de Estrategia 187 Geoeconomías del Siglo XXI, España: Instituto de Estudios Estratégicos, 2018).

el 2013 y con la rápida adhesión de los aliados tradicionales de los EE. UU – a excepción de Japón – pese a las presiones de Washington para que no lo hicieran.

El AIIB surgió como una respuesta estratégica ante la iniciativa del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) durante el gobierno de Barack Obama. Igualmente, el banco demostraba el descontento de China ante la lentitud para reformar las cuotas en el Banco Mundial y el FMI. El banco inició operaciones en 2016, con un capital de 100.000 millones de dólares, al que China contribuye con la mayor parte. Asimismo, China tiene un 26,06 % de los votos, lo que se traduce – comparando el poder económico duro de los EE. UU en el Banco Mundial o en el FMI – en un derecho de veto sobre las decisiones de la institución. Se puede afirmar que el AIIB es un paso más en la carrera por la supremacía global, en el que China marca la agenda, define prioridades y responde a reglas distintas de las del orden económico liberal. Además, El AIIB forma parte de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IRF), sin embargo, diversifica las opciones de China ya que le proporciona una plataforma multilateral que le protege de posibles tensiones políticas de carácter bilateral.³⁴

En tercer lugar, en términos comerciales, China se ha convertido en la principal potencia beneficiándose del régimen comercial abierto, a pesar de las críticas por dumping y el robo de propiedad intelectual. En 2009 logró ser el primer exportador de mercancías a nivel global y en 2013 superó a los Estados Unidos como primera potencia comercial.³⁵ En ese sentido, la pugna por el comercio mundial se ha trasladado a la región de Asia y Pacífico por su alto valor estratégico y demográfico.

En cuarto lugar, podemos sintetizar una creciente guerra fría entre ambas potencias en el ámbito de la tecnología, tales como el 5g, redes de telecomunicaciones y el sector de los semiconductores. Con respecto al 5g,

34 *Ibid.*, 70.

35 Alejandro Bolaños, “China sobrepasa a EE. UU como líder del comercio mundial al cierre del 2013”, *El País* (2014), https://elpais.com/economia/2014/01/10/agencias/1389323246_619546.html

este permitirá conectividad en robótica avanzada y manejo de Big Data, que involucra a la empresa Huawei de China y Google de EE. UU, que van a la cabeza del desarrollo de una conectividad más amplia y más rápida, lo que se traduce en un espacio estratégico de dominio tecnológico y geopolítico.³⁶

También, la emergencia de empresas chinas en el panorama mundial, lo cual puede reflejarse en que China se posicione como el país con mayor número de empresas a nivel mundial, de acuerdo a la revista *Fortune* en el año 2020; situación que fue utilizada como argumento propagandístico por el expresidente Donald Trump durante la Pandemia por el COVID 19, al criticar los “efectos nefastos de la Globalización” hacia los EE. UU y su mercado doméstico y promoviendo la repatriación de sus inversiones.

Sin embargo, la disputa por la hegemonía mundial no solo se limita al plano económico, comercial y financiero. De acuerdo a Giaccaglia, un poder emergente incluye no solo aspectos económicos, sino también vinculados a la política domestica y a la proyección internacional.³⁷ En ese sentido el modelo de desarrollo chino se ha presentado como un éxito a seguir, sobre todo en países en desarrollo. El sistema político autoritario de partido único tiene su fuente de legitimidad en el progreso económico y un intenso nacionalismo promovido por el Estado y asentado en el recuerdo de las privaciones y humillaciones que las potencias occidentales le impusieron a China en el pasado.³⁸ El modelo autoritario chino se presenta como una nación que goza de estabilidad política, unidad étnica y estabilidad social. Sin embargo, no es desconocido las tensiones contra movimientos que luchan por mayores libertades en el Tíbet, Xinjiang y la disputa por la soberanía de Taiwán.

36 Véase. Silvia Marina Rivas, “El Ciberespacio como zona de control geopolítico y papel de las potencias por la supremacía cibernética: China y Estados Unidos”. *Revista Relaciones Internacionales de la Universidad de El Salvador*, no. 3 (2021): 101.

37 Giaccaglia, “Poderes tradicionales, emergentes y re-emergentes: relaciones ambiguas, pero pragmáticas”, 430.

38 Felipe A.M. de la Balze, “La lucha por la Hegemonía Mundial (Estados Unidos, China y Argentina)”, *Estudios Internacionales* 194, Universidad de Chile (2019).

En cambio, el sistema institucional de los Estados Unidos, el cual fue admirado por muchas décadas, se ha vuelto menos funcional y el espacio de la política resulta excesivamente conflictivo durante los últimos años, lo que dificulta la toma de decisiones. Lo anterior, se traduce en un auge de nacionalismos autoritarios que cuestionan las bases del sistema internacional pos guerra y los principios básicos de la democracia liberal, así como el libre comercio y el rol de la OMC para gestionar el régimen del comercio mundial.³⁹ En ese sentido, China se presenta como un polo de poder altermundista, que comparte la historia de opresión del sur global; además, de no condicionar sus relaciones económicas a la situación democrática de los países del sur.

Por otra parte, si bien ambas potencias se enmarcan principalmente en una guerra fría geoeconómica, las tensiones militares en el Asia Pacífico se han elevado a medida de la mayor capacidad de China de mejorar su fuerza militar. De acuerdo al ranking de poder militar realizado por el Global Firepower, China ocupa la tercera posición. Además, en los últimos 10 años, China ha logrado construir la flota naval más grande del mundo.⁴⁰ Sin embargo, sus recursos navales se han concentrado mayormente en Asia. El presupuesto de defensa chino es una 56 % superior al de Japón y los diez Estados miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). La diferencia con los EE. UU es que su presencia naval es global.⁴¹

Además, China ha aumentado también su presencia militar en el Indo-Pacífico con el objetivo de consolidar el “Collar de Perlas Chino” que se había puesto en ejecución a inicios del siglo XXI. Esta red de instalaciones militares y relaciones comerciales chinas a lo largo de sus líneas marítimas de comunicación tiene como propósito preservar los flujos energéticos desde Oriente Medio y

39 Alexander López Ramírez y Luis Diego Segura Ramírez, “Fragmentación y Bifurcación en el sistema internacional pos covid19: las implicaciones para Centroamérica”, *Revista Relaciones Internacionales* no. 94.2 Universidad Nacional de Costa Rica (2021).

40 Julio Maíz Sanz, “China se convierte en la mayor fuerza naval del mundo por número de buques”, *Revista Defensa* (2020) <https://www.defensa.com/africa-asia-pacifico/china-convierte-mayor-fuerza-naval-mundonumero-buques>

41 De la Balze, “La lucha por la Hegemonía Mundial (Estados Unidos, China y Argentina)”, 201.

África hacia China y forma parte de la geoestrategia naval de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR). No obstante, este entramado de bases no hace posible sostener la logística que requiere un conflicto en el mar. Y, por otra parte, el Collar de Perlas no es comparable a la red de bases navales con los que cuentan países como Reino Unido, Francia o Estados Unidos.⁴²

A partir de estos factores, se puede inferir que la bipolaridad emergente entre estas dos potencias se enmarca en un entorno híbrido, en el cual el estatocentrismo propio del realismo ha perdido vigencia. Se habla entonces del neorrealismo, el cual, parte de una reinterpretación del realismo acoplada a un entorno internacional globalizado complejo, donde las grandes potencias hacen uso de las plataformas multilaterales vigentes y otras en pleno ascenso, así como de sus medios económicos para alcanzar la hegemonía planetaria.⁴³

Asia Pacífico

La región del Asia Pacífico ha destacado en los últimos decenios por su alto crecimiento económico, su creciente peso en el comercio internacional, el incremento de su consumo de energía y de otras materias primas, sus crecientes inversiones extranjeras y en el extranjero y su cada vez mayor potencial financiero, medido por el incremento de sus reservas en divisas.⁴⁴ Esos factores han generado una máxima atención en el orden internacional por las proyecciones geoestratégicas de China y los EE. UU en la región. La región no puede prescindir del vínculo económico de China, pero sí temen su avance militar en las aguas del Mar de China. Y, tampoco pueden prescindir del principal inversor en el área como lo es EE. UU y la protección de la seguridad

42 Federico Aznar Fernández Montesinos, "Geopolítica Naval del Indo – Pacífico" *Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE Documento de Análisis* (2021).

43 Restrepo Veliz, "La Globalización en las Relaciones Internacionales: Actores internacionales y sistema internacional contemporáneo", 634.

44 Jorge Isaac Lechuga Cardozo y Oswaldo Leyva Cordero, "Escenarios 2020 del Orden Mundial: Análisis desde la Prospectiva Estratégica", *Anfora*, 27 (48), Universidad Autónoma de Manizales (2019).

que les provee.⁴⁵

Una cara del conflicto, son las iniciativas geo comerciales que sufrieron una reconfiguración debido a la política exterior unilateral de Donald Trump. El Acuerdo de Asociación Transpacífico (Trans-Pacific Partnership, TPP) fue auspiciado por Washington en el 2015 y se incluían 11 países del Asia Pacífico, en el que estratégicamente se había excluido a China. El TPP tenía por objetivo crear un área transnacional en expansión, con un marco legal común que se ampliara a temas de integración, liberalización de los mercados, servicios, innovación, protección de la propiedad intelectual, relaciones laborales, manejo de los flujos migratorios, competencia y sostenibilidad.⁴⁶

El Acuerdo habría representado en torno al 40 % del PIB mundial y un mercado de 800 millones de personas,⁴⁷ sin embargo, la política exterior de *America First*, supuso la retirada de los EE. UU del Acuerdo en el 2017, argumentando que era lesivo para los intereses de los trabajadores estadounidenses. En 2018, los 11 países miembros del TPP decidieron firmar un renovado acuerdo conocido como Acuerdo Integral y Progresivo para una Asociación Transpacífica (CTPP) o TPP11, sin embargo, solo ha sido ratificado por 8 países.

Por el contrario, en septiembre de 2021 China solicitó la adhesión al TPP11, pretendiendo adelantarse estratégicamente a un eventual regreso de los EE. UU en la administración Biden. No obstante, la admisión requiere unanimidad y la adaptación de China a los altos estándares perseguidos por Washington para el TPP original. Además, el requisito de unanimidad requerido para la aceptación de la membresía, va a posicionar a los socios en dos bloques, reproduciendo los equilibrios en la balanza de la geopolítica entre aquellos países antagónicos con las aspiraciones de China de ejercer mayor poder en

45 Osvaldo Rosales, "El conflicto Estados Unidos – China y las perspectivas del desacoplamiento estratégico", *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. LXXXIX (2), núm. 354 (2022).

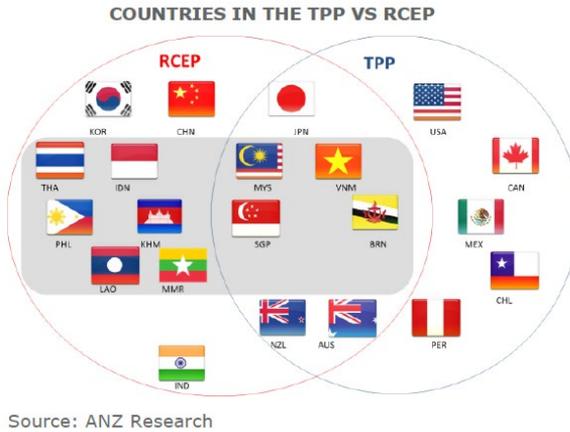
46 Palomino, Cerón y Barreto, *Geoeconomía: nuevas amenazas a la soberanía hemisférica*, 28.

47 Pillar Molla, "Asia – Pacífico: la mayor área de libre comercio del mundo" *KPMG Tendencias* (2016), <https://www.tendencias.kpmg.es/2016/02/asia-pacifico-la-mayor-zona-de-libre-comercio-del-mundo/>

la región y los que buscan beneficios económicos. La solicitud cuenta con la oposición de Australia, que tiene conflictos activos sobre sus exportaciones con China y es miembro de la Alianza Militar AUKUS para contener a China en el Indo – Pacífico; mientras, es apoyada por México, país que se ha mostrado próximo a la política exterior china en Latinoamérica.⁴⁸

En respuesta al TPP, China tuvo la iniciativa de apoyar un mecanismo paralelo: la Asociación Económica Integral Regional (RCEP). El RCEP fue promovido por China en Lima en 2016 en el marco del Foro de Cooperación Asia – Pacífico que reúne a 21 países de la región y las negociaciones continuaron bajo el paraguas de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). La concreción del RCEP es un signo destacado del desplazamiento del eje de gravitación económica del Atlántico al Pacífico y desde Occidente a Asia Pacífico. Este fenómeno lleva al menos una década y el RCEP lo acentúa.⁴⁹

Imagen 1: Países miembros del RCEP y países miembros del TPP



Fuente: ANZ Asia (América Economía, 2018)

48 Águeda Parra Pérez, “Aukus y CPTPP, la estrategia de Estados Unidos y China en el Indo-Pacífico” *Agenda Pública*, El País (2021) <https://agendapublica.elpais.com/noticia/17102/aukus-cptpp-estrategia-estados-unidos-china-indopacifico>

49 Osvaldo Rosales, “El conflicto Estados Unidos – China y las perspectivas del desacoplamiento estratégico”, 523.

El RCEP, promete ser la mayor zona de libre comercio del mundo. La asociación eliminará aranceles sobre más del 90 % de los bienes intercambiados entre los miembros, así mismo, abarcará el 47 % de la población mundial y el 32 % del PIB mundial. También acapará el 32.5 % de la inversión global y el 29 % del comercio del mundo.⁵⁰ El RCEP es una ilustración del regionalismo asiático en el que no solo influye China, sino otros países con intereses geocomerciales como Japón y Australia.

Sin embargo, de acuerdo a Fernando Delage, la RCEP encuentra limitantes significativas.⁵¹ La primera es que se encuentra en el seno de la ASEAN y la competencia con Japón, y, por otra parte, la incertidumbre de otra iniciativa comercial como lo es la FTAAP.⁵² Por lo tanto, China ha puesto en marcha una iniciativa que le permita actuar de manera bilateral, pero bajo un marco global: la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR). La IFR es el proyecto geopolítico de China que se inspira en la antigua Ruta de la Seda, de vínculo comercial y cultural entre Oriente y Occidente de hace más de dos mil años.

Por otra parte, las tensiones en la región no se limitan a las iniciativas económicas. La fricción geopolítica gira en torno a la disputa por las aguas del Mar de China meridional. Según el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, anualmente está pasando 3,37 trillones (miles de billones) de dólares por la zona y son Vietnam (86 %), Indonesia (85 %), Tailandia (74 %), Singapur (66 %) y Malaysia (58 %) los Estados con mayor uso de las rutas marítimas en el Mar de China meridional. Además, supone una de las rutas más importantes en la región, puesto que representa el 50 % de sus importaciones y exportaciones.

50 Macarena Vidal Lily, "Quince países de Asia acuerdan la mayor zona de libre comercio del mundo" *Diario el País* (2019) https://elpais.com/internacional/2019/11/04/actualidad/1572888525_052080.html

51 Fernando Delage, Capitulo segundo, *China: diplomacia económica, consecuencias geopolíticas*, 77.

52 The Free Trade Area for the Asia Pacific Project (FTAAP) es una iniciativa para construir un área de libre comercio que abarque todos los países del Asia Pacífico, o en otras palabras los 21 países miembros del Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC). La iniciativa fue promovida por China en la cumbre del APEC en 2014, sin embargo, la heterogeneidad en desarrollo y regímenes políticos de los países involucrados hace poco realista que se concrete el acuerdo al mediano plazo.

El 80 % de las importaciones de petróleo y otras fuentes como gas natural para los países de Asia Pacífico pasan por este mar. En el caso de China, más de la mitad de los hidrocarburos que lo abastece, transitan por la región.⁵³

En línea con sus demandas de soberanía,⁵⁴ China ha desarrollado su presencia naval con la construcción de asentamientos artificiales en las zonas de las Islas Spratly y Paracelso; permitiéndole proyectarse hacia el Golfo de Tailandia, el Mar de Bruma, el Golfo de Bengala y un desconocido proceso hacia el pacífico sur (Melanesia y Polinesia). China mantiene procesos contenciosos con Taiwán, Vietnam, Malasia, Filipinas y Brunéi por la jurisdicción marítima sobre diferentes islas y arrecifes que suman un total de 71 casos. El control de estas islas implicaría redefinir su zona económica exclusiva y los recursos pertenecientes a éstas.

Para ello, China aplica la estrategia denominada “*anti access/area denial*” (negación de acceso y prohibición de entrada) con el objetivo de mantener las tropas estadounidenses lejos de las zonas estratégicas e incluyendo los territorios disputados en el Mar de China.⁵⁵ Asimismo, en el Libro Blanco de Defensa del 2015, se sostiene que China cambiaría gradualmente su enfoque desde la “defensa de los mares cercanos” a la combinación con la “protección de los mares lejanos”; eso implica una mayor influencia fuera del Mar de China meridional.

En ese sentido, a pesar, que el Índico y el Pacífico siguen siendo una esfera de influencia estadounidense, China a través del poder blanco y medios económicos, ha emprendido una avanzada diplomática en algunas micronaciones del pacífico. Por ejemplo, en abril del 2022, firmó un Acuerdo de Cooperación con Islas Salomón, en el que las islas aceptan la ayuda china

53 Sthefany Rodríguez Rincón, Dusan Praj y Jorge Andrés Acosta Strobel, “Las Políticas de los EE. UU en la región Asia Pacífico entre 2008 – 2018: del G2 hacia la nueva contención”, *Revista Relaciones Internacionales* No. 93.2 Universidad Nacional de Costa Rica (2020).

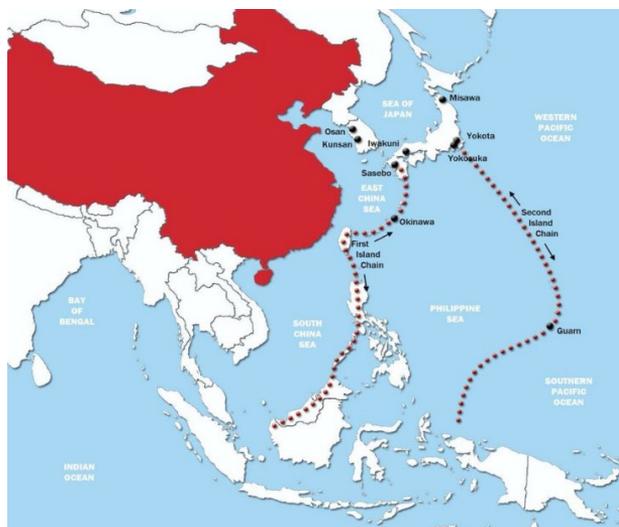
54 La Línea de los nueve trazos, corresponde a una reclamación histórica de China de acuerdo a un Mapa de la Dinastía Qing del Imperio Chino y que fue publicado por la República de China en 1947. China exige el reconocimiento internacional del control que debe tener sobre el 80 % del Mar de China meridional.

55 Rodríguez, Praj y Acosta, “Las Políticas de los EE. UU en la región Asia Pacífico entre 2008 – 2018: del G2 hacia la nueva contención”, 57.

en el campo de la seguridad y el envío de tropas para labores humanitarias. Seguidamente, el Ministro de Exteriores chino viajó a 8 naciones⁵⁶ del Pacífico para fortalecer relaciones bilaterales en materia de seguridad y apoyo económico. Sin embargo, el principal objetivo de convencer a las naciones asiáticas de unirse a un plan estratégico liderado por China, no tuvo éxito.

Por su parte, EE. UU emplea la estrategia de “cadenas de islas”. Dicha estrategia es un programa estratégico de contención marítimo iniciado durante la Guerra Fría. Consiste en un conjunto de islas y bases, que pueden verse como una suerte de muro de contención, toda vez que cuenta con la capacidad para bloquear el tráfico marítimo continental y contener las actividades navales chinas controlando su acceso oceánico. Para ello, EE. UU ha reforzado alianzas especialmente con Japón, Corea del Sur, Malasia y Filipinas, que se han considerado históricamente aliados estratégicos.⁵⁷

Imagen 2: Primera y segunda cadena de islas



Fuente: Federico Aznar, *Geopolítica Naval del Indo Pacífico* (2021)

56 Las naciones visitadas fueron: Timor del Este, Papúa Nueva Guinea, Islas Salomón, Vanuatu, Kiribati, Fiyi, Samoa y Tonga.

57 Fernández Montesinos, “Geopolítica Naval del Indo – Pacífico”, 10.

Agregando a lo anterior, EE. UU se había limitado al Quad o Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (EE. UU, Australia, India y Japón) en materia de seguridad y al proyecto Indo Pacífico Libre y Abierto,⁵⁸ en el que forman parte los mismos países y no está respaldada por recursos financieros significativos. Las inversiones acordadas son modestas y apunta más bien a excluir a China de las cadenas de suministro de la región y a antagonizarlas con el resto de sus socios en ASEAN.⁵⁹

Sin embargo, el anuncio del pacto de defensa trilateral entre Estados Unidos, Reino Unido y Australia (AUKUS) en septiembre del 2021, aspira a reformular la estrategia en el Pacífico y contrarrestar la creciente influencia de China en la región. AUKUS prevé un amplia cooperación diplomática y tecnológica, que va desde la ciberseguridad hasta la inteligencia artificial. Pero la iniciativa más importante, será la asistencia de EE. UU y Reino Unido a Australia para la construcción de una flota de al menos ocho submarinos de propulsión nuclear.⁶⁰ La visión de los EE. UU apunta a disuadir la agresividad de China en la región y fortalecer la credibilidad de la disuasión estadounidense. Es así, que, en el equilibrio del Asia Pacífico, conjugan ambiciones económicas, comerciales y de seguridad de los dos polos de poder y sus aliados.

58 El proyecto tiene por objetivo establecer un área basada en normas: imperio de la ley, libre comercio y libertad de navegación.

59 Osvaldo Rosales, "El conflicto Estados Unidos – China y las perspectivas del desacoplamiento estratégico", 525.

60 Águeda Parra Pérez, "Aukus y CPTPP, la estrategia de Estados Unidos y China en el Indo-Pacífico".

Conclusiones

Con el proceso de la Globalización Económica, el sistema internacional tuvo una apertura económica, comercial, financiera y tecnológica que permitió a los Estados acentuar sus intereses económicos de manera bilateral y multilateral, representando una mayor interdependencia y limitando las probabilidades de un conflicto a gran escala. De igual manera, permitió que las grandes multinacionales influyan en las decisiones de los Estados y tener un carácter subsidiario en la concreción de objetivos geopolíticos. Ahora, los Estados no se enfocan exclusiva o principalmente en estrategias militares, sino también en posicionarse estratégicamente en los mercados internacionales a través de sus empresas e industrias y con el impulso de acuerdos de integración geo comerciales.

China, como potencia emergente, se ha posicionado en distintos espacios multilaterales diseñados por Occidente. Los errores estratégicos de los Estados Unidos, como las intervenciones militares y el abandono de espacios multilaterales, han generado un descontento en el mundo subdesarrollado que ha permitido a la diplomacia China ganar terreno a través de la cooperación y el uso de medios económicos como iniciativas geo comerciales y proyectos geopolíticos como la Iniciativa de la Franja y la Ruta. China presenta un modelo de socialismo moderno y con el uso de una retórica de “humillaciones” de parte de Occidente, atrae a más países para formar parte de sus propias plataformas financieras. La respuesta de la nueva política exterior estadounidense – *America is Back* – es la de formar una Alianza de Democracias ante lo que considera como el avance autoritario de China y la violación de los derechos humanos. Sin embargo, los EE. UU proponen principalmente una solución política, ante un desafío global de carácter económico, comercial y financiero.

En esa línea, la bipolaridad emergente entre ambas naciones puede tener puntos álgidos al arrastrar a más países a tomar posiciones hacia uno u otro polo de poder en materia de cooperación económica y seguridad. Sin

embargo, ambas naciones están profundamente integradas en la económica mundial. La integración entre los flujos de producción y comercio a través de sus multinacionales, crea una red de intereses compartidos; en ese sentido, un eventual desacoplamiento sería un costo elevado para ambas naciones y la economía mundial, más allá de que ciertos sectores y regiones se pueden beneficiar progresivamente con la reubicación de las cadenas de suministro mundial.

En el caso de Asia Pacífico, EE. UU ha retrocedido en materia de integración comercial y se ha limitado a una estrategia de contención de la influencia de China en la región. Aunque, las asimetrías económicas y políticas en el RCEP hacen difícil un liderazgo absoluto de China y, por otra parte, EE. UU tiene importantes aliados estratégicos a través de la inversión extranjera. La disputa por el Mar de China meridional seguirá siendo un punto de fricción entre los Estados ribereños ante la agresividad naval de China. En este caso, las alianzas militares lideradas por EE. UU como AUKUS, pueden bloquear las rutas del comercio y el abastecimiento chino, además de limitar la expansión naval china al este del Pacífico. En síntesis, la disuasión hacia China aumentará en la zona a través de una mayor capacidad de movilización militar de EE. UU.

Las probabilidades de un conflicto armado entre estas dos potencias siguen siendo bajas. Deberá prevalecer la conciliación con China, dada la interdependencia económica, una menor disparidad en el poderío militar y la capacidad nuclear entre ambas naciones. China seguirá empleando su creciente poder económico a nivel global y a su vez, para eludir los métodos de contención militar de los EE. UU en Asia Pacífico. Además, la agenda global depende del accionar de ambas naciones en temas de interés común.

Bibliografía

- » A.M. de la Balze, Felipe. “La lucha por la Hegemonía Mundial (Estados Unidos, China y Argentina)”. *Estudios Internacionales* 194, Universidad de Chile (2019).
- » Alexander López Ramírez y Luis Diego Segura Ramírez. “Fragmentación y Bifurcación en el sistema internacional pos covid19: las implicaciones para Centroamérica”. *Revista Relaciones Internacionales* no. 94.2 Universidad Nacional de Costa Rica (2021).
- » Bolaños, Alejandro. “China sobrepasa a EE. UU como líder del comercio mundial al cierre del 2013”. *El País* (2014), https://elpais.com/economia/2014/01/10/agencias/1389323246_619546.html
- » Cadena Montenegro, José Luis. “De la geopolítica a la geoeconomía: ¿Una forma virtual de colonización?”. *Revista CIFE: Lecturas de Economía Social*, Vol. 12, N° 16, (2010).
- » Cayetano De Benedictis, Marco. “Los poderes emergentes en la política internacional de comienzos del siglo XXI: el caso de Brasil como potencia suramericana”. *Geograficando (Universidad Nacional de la Plata)*, vol. 17, n° 1, e091 (2021).
- » Coppelli Ortiz, Gerardo. “La Globalización Económica del Siglo XXI. Entre la mundialización y la desglobalización”. *Revista Estudios Internacionales* Vol. 50 no. 191 (2018): 57 – 80.
- » Cuellar Laureano, Rubén. “Geopolítica. Origen del concepto y su evolución”. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, no. 113 (2012): 59 – 80.
- » Delage, Fernando. *Capítulo segundo, China: diplomacia económica, consecuencias geopolíticas*. Cuadernos de Estrategia 187 Geoeconomías del Siglo XXI, España: Instituto de Estudios Estratégicos, 2018.
- » Fernández Montesinos, Federico Aznar. “Geopolítica Naval del Indo – Pacífico”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEI Documento de Análisis* (2021).
- » Fortuño, Marc. “Los pasos de China para alcanzar el número uno como potencia económica mundial”. *El Blog Salmón*, 28 de octubre de 2019, <https://www.elblogsalmon.com/economia/pasos-china-para-alcanzar-numero-uno-como-potencia-economica-mundial>
- » Grabendorff, Wolf. *Sección II El impacto de la globalización sobre el peso geopolítico del eje transatlántico en el orden internacional*. España: América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales, Icaria Editorial, 2018.
- » Jorge Isaac Lechuga Cardozo y Oswaldo Leyva Cordero. “Escenarios 2020 del Orden Mundial: Análisis desde la Prospectiva Estratégica”. *Anfora*, 27 (48), Universidad Autónoma de Manizales (2019).
- » José Lorenzo Jiménez y Antonio Juan Briones-Peñalver. “Geopolítica y Geoeconomía en el siglo XXI: nuevos instrumentos de estrategia en sector de I+D y alta tecnología”. *Geoeconomía industrial*, no. 420 (2021).
- » Keohane, Robert y Nye, Joseph. *Power and Interdependence: Chapter 1: World Politics in Transition*. United States: Harper Collins Publishers, 1997.
- » Maíz Sanz, Julio. “China se convierte en la mayor fuerza naval del mundo por número de buques”. *Revista Defensa* (2020) <https://www.defensa.com/africa-asia-pacifico/china-convierte-mayor-fuerza-naval-mundo-numero-buques>
- » Murillo Zamora, Carlos. *El territorio como variable del poder. Diferendos territoriales en Asia Oriental*. Costa Rica: Universidad Nacional, Heredia, 2013.
- » Molla, Pillar. “Asia – Pacífico: la mayor área de libre comercio del mundo” *KPMG Tendencias* (2016), <https://www.tendencias.kpmg.es/2016/02/asia-pacifico-la-mayor-zona-de-libre-comercio-del-mundo/>
- » Olier, Eduardo. *Geoeconomía, Las claves de la economía global*. España: Pearson Education S. A, Ribera de Loira, 2012.
- » Olier, Eduardo. *Geopolítica de la Economía Global, Cuadernos de Estrategia Economía y geopolítica en un mundo globalizado*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Capítulo tercero, pp.103-107, 2015.
- » Palacios, Juan José. “El orden mundial a inicios del siglo XXI: orígenes, caracterización y perspectivas futuras”. *Espiral, estudios sobre Estado y Sociedad* Vol XVIII, no. 52 (2011): 225 – 265.
- » Parra Pérez, Águeda. “Aukus y CPTPP, la estrategia de Estados Unidos y China en el Indo-Pacífico”. *Agenda Pública*, El País (2021) <https://agendapublica.elpais.com/noticia/17102/aukus-cptpp-estrategia-estados-unidos-china-indopacifico>
- » Restrepo Vélez, Juan Camilo. “La Globalización en las Relaciones Internacionales: Actores

- internacionales y sistema internacional contemporáneo”. *Revista Facultad de Derechos y Ciencias Políticas* Vol. 43 no. 119 (2013): 625 – 654.
- » Rosales, Osvaldo. “El conflicto Estados Unidos – China y las perspectivas del desacoplamiento estratégico”. *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. LXXXIX (2), núm. 354 (2022).
- » Sánchez Herráez, Pedro. “La Nueva Guerra Híbrida: un Somero de Análisis Estratégico”. *Documento de Análisis, Instituto de Estudios Estratégicos de España* (2014).
- » Sánchez Mujica, Alfonso. “El Orden Mundial y la Reconfiguración Hegemónica en el Siglo XXI”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época*, Año lxxiii, núm. 233 (2018).
- » Sthefany Rodríguez Rincón, Dusan Praj y Jorge Andrés Acosta Strobel. “Las Políticas de los EE. UU en la región Asia Pacífico entre 2008 – 2018: del G2 hacia la nueva contención”. *Revista Relaciones Internacionales* No. 93.2 Universidad Nacional de Costa Rica (2020):
- » Troxell, John F. “La Geoeconomía”. *Army University Press, Military review* (2018).
- » Valton Legrá, Elaine. “Geopolítica y Geoeconomía: una visión sistémica”. *Revista de Relaciones Internacionales del Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”, La Habana, Cuba*, Vol. 3, Núm. 4 (2021).
- » Vargas Hernández, José Guadalupe. “El realismo y el neorrealismo estructural”. *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 16 (2009).
- » Vidal Lily, Macarena. “Quince países de Asia acuerdan la mayor zona de libre comercio del mundo”. *Diario el País* (2019) https://elpais.com/internacional/2019/11/04/actualidad/1572888525_052080.html
- » William Palomino, Alejandra Cerón y Robert Barreto. *Geoeconomía: nuevas amenazas a la soberanía hemisférica*. Colombia: Centro Regional de Estudios Estratégicos y Seguridad, 2019.

Avances y desafíos en la definición del Golfo de Fonseca como Bien Público Regional y su impacto en el desarrollo económico y reducción de desigualdades en la microrregión

Progress and challenges in defining
the Gulf of Fonseca as a Regional
Public Good (El Salvador, Honduras,
and Nicaragua) and its impact on
economic development and reduction of
inequalities in the micro-region

Leandro Antonio Benavides
(Universidad de El Salvador, El Salvador)
<https://orcid.org/0000-0001-5972-2129>



Recibido: 06-03-2022
Aceptado: 27-07-2022

AVANCES Y DESAFÍOS EN LA DEFINICIÓN DEL GOLFO DE FONSECA COMO BIEN PÚBLICO REGIONAL Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO Y REDUCCIÓN DE DESIGUALDADES EN LA MICRORREGIÓN

Leandro Antonio Benavides

RESUMEN

Los Bienes Públicos Regionales (BPR) son activos (o bienes) naturales o artificiales, tangibles o no tangibles compartidos entre dos o más países, que ofrecen beneficios comunes no excluyentes. Existen en la región centroamericana recursos naturales, cuya definición puede ubicarse en la de un BPR, tales como la microrregión del Trifinio compartida por Guatemala, El Salvador y Honduras y el Golfo de Fonseca compartido por El Salvador, Honduras y Nicaragua. Existen retos y desafíos que superar para clasificar estos bienes en dicha categoría. El modelo de desarrollo de los tres países no tiene como fortaleza o prioridad atender las necesidades de la población que habita en zonas costeras, esto ha provocado un rezago en términos de crecimiento y desarrollo económico en los territorios ribereños del Golfo. Por otro lado, el estatus jurídico actual de gestión de la soberanía sobre sus aguas imposibilita establecer acuerdos conjuntos para promover inversiones, empleos y consecuentemente mejorar la calidad de vida de su población. Es necesaria la creación de un esquema de gobernanza trinacional que promueva la gestión compartida de los recursos naturales del Golfo, bajo el enfoque de un BPR y que, además, se constituya en una herramienta administrativa que coadyuve a fortalecer la integración política, económica, social y cultural de sus municipios ribereños.

PALABRAS CLAVE: Bienes Públicos Regionales - Integración Centroamericana - gobernanza multinivel - SICA.

PROGRESS AND CHALLENGES IN DEFINING THE GULF OF FONSECA AS A REGIONAL PUBLIC GOOD (EL SALVADOR, HONDURAS, AND NICARAGUA) AND ITS IMPACT ON ECONOMIC DEVELOPMENT AND REDUCTION OF INEQUALITIES IN THE MICRO-REGION

Leandro Antonio Benavides

ABSTRACT

Regional Public Goods (RPG) are natural, or artificial, tangible, or non-tangible assets (or goods) shared between two or more countries, which offer non-exclusive common benefits. There are natural resources in the Central American region, whose definition can be in that of an RPG, such as the Trifinio micro-region shared by Guatemala, El Salvador and Honduras and the Gulf of Fonseca shared by El Salvador, Honduras, and Nicaragua. There are challenges to overcome to classify these goods in that category. The development model of the three countries does not have as a strength or priority to meet the needs of the population that lives in coastal areas, this has caused a lag in terms of growth and economic development in the coastal territories of the Gulf. On the other hand, the current legal status of management of sovereignty over its waters makes it impossible to establish joint agreements to promote investments, jobs and consequently improve the quality of life of its population. It is necessary to create a trinational governance scheme that promotes the shared management of the natural resources of the Gulf, under the approach of a RPG which constitutes an administrative tool that helps to strengthen political, economic, social integration. and culture of its riverside municipalities.

KEYWORDS: Regional Public Goods (RPG) - Central American Integration - Multi-level Governance - SICA.

Avances y desafíos en la definición del Golfo de Fonseca como Bien Público Regional y su impacto en el desarrollo económico y reducción de desigualdades en la microrregión

Leandro Antonio Benavides¹

Introducción

El auge de la Globalización ha representado un abanico de oportunidades para todos los actores del Sistema Internacional, dentro de los que se encuentran los Estados, que han diversificado su matriz y opciones de exportación, mejorado el acceso a créditos y financiamiento internacional y aumentado sus niveles de inversión extranjera en todas sus modalidades, sin perjuicio por supuesto de todos los menoscabos a la soberanía nacional que esto implica. La profundización de la Globalización impone nuevos retos, pero al mismo tiempo facilidades en la gestión de las soluciones a los problemas mundiales o en su caso regionales, aportando modelos de gobernanza y gestión

1 “Lic. en Relaciones Internacionales por la Universidad de El Salvador, con diplomaturas de Postgrado en Desarrollo Territorial de la OEA, Cooperación Sur - Sur y Triangular para la Integración Centroamericana y Políticas Públicas para la Igualdad en América Latina. Con experiencia en redes y organizaciones regionales de sociedad civil centroamericanas y participación ciudadana a través del Comité Consultivo y la Institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Actualmente maestrando Gerencia de Proyectos Sociales y Planificación para el Desarrollo por la Universidad de El Salvador y cursando el Máster de Formación Permanente en Estudios Contemporáneos sobre Geopolítica, Conflictos Armados y Cooperación Internacional por la Universidad Internacional de Andalucía, España.”

pública acordes a la nueva realidad imperante en la Comunidad Internacional.

Una de estas propuestas es la creación de Bienes Públicos Regionales, entendidos como activos (o bienes) naturales o artificiales, tangibles o no tangibles compartidos entre dos o más países, que ofrecen beneficios comunes no excluyentes como por ejemplo los lagos, ríos y mares sobre los que dos o más países de acuerdo con el Derecho Internacional ejercen soberanía. En este mismo sentido se puede hablar de Bienes Públicos Globales como los océanos, la selva amazónica, los glaciares o las patentes de vacunas contra graves enfermedades que la humanidad esté luchando por erradicar.

No siempre los Bienes Públicos Globales, así como los Regionales promueven la cooperación internacional para su gestión y mantenimiento, de hecho, muchos de estos son objeto de disputa entre países categorizados como potencias por el valor geoestratégico que representan para su seguridad nacional y cualesquiera intereses que tengan dentro del Sistema Internacional. Por ejemplo, la Antártida, el Mar Mediterráneo, el Mar Negro y el Golfo Pérsico. Esta situación provoca que la gestión de estos recursos se vuelva conflictiva y ponga en riesgo el aprovechamiento de los beneficios que estos activos representan para la humanidad.

Particularmente en la región centroamericana se encuentra una variedad de bienes o activos naturales compartidos entre dos países, como el caso del río San Juan que sirve de frontera natural entre Nicaragua y Costa Rica y las reservas de biosfera entre Honduras y Nicaragua que a su vez forman parte del corredor biológico mesoamericano. Igualmente existen bienes o activos naturales compartidos entre más de dos países, como es el caso de la región del Trifinio entre Guatemala, Honduras y El Salvador y el Golfo de Fonseca, colindante entre Honduras, El Salvador y Nicaragua.

El objetivo de este trabajo es analizar los avances y desafíos en la definición del Golfo de Fonseca como un Bien Público Regional para los tres países,² y su impacto en el desarrollo económico y la reducción de desigualdades en la microrregión de manera general. En un primer apartado se describirán

2 El Salvador, Honduras y Nicaragua.

brevemente las características socioeconómicas de los principales municipios aledaños a las costas del golfo en los tres países para establecer una línea de base como insumo para un análisis prospectivo que permita vislumbrar las mejorías con un eventual nuevo sistema de gobernanza y gestión compartida del golfo o lo que en otras palabras sería su definición como un Bien Público Regional. Como principales desafíos identificados se abordarán la sentencia de la Corte Centroamericana de Justicia de 1917 y de la Corte Internacional de Justicia de 1992 que actualmente determinan el *statu quo* internacional de las aguas del Golfo, añadiendo un análisis sobre la connotación geopolítica que este Bien representa para El Salvador, Honduras y Nicaragua.

En este mismo espacio se desarrollará el marco conceptual principal sobre los Bienes Públicos Regionales haciendo una breve justificación del por qué un régimen de gestión de esta naturaleza puede propiciar la creación de más y mejores políticas públicas en los tres países, generando un mayor desarrollo económico y consecuentemente una tendencia a la reducción de las desigualdades.

Por otro lado, se describirá el caso de la Región del Trifinio como ejemplo de un Bien Público Regional entre Guatemala, El Salvador y Honduras con un modelo de gobernanza a nivel de Tratado Internacional y como a partir de esta experiencia se pueden extrapolar buenas prácticas de gestión al Golfo de Fonseca.

Finalmente se analizará el rol del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y su institucionalidad,³ destacando la oportunidad que representa para la creación y gestión compartida del Bien Público en cuestión, a través de sus Secretarías especializadas como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OSPESCA), la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA), la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA), entre otras, con un alto potencial para contribuir

3 Secretarías, Instancias y Órganos.

desde su ámbito de especialización al desarrollo de la microrregión.

I. Desarrollo

1.1. Elementos previos en el análisis del Golfo de Fonseca como un Bien Público Regional

“El Golfo de Fonseca está situado a lo largo de la costa del Pacífico centroamericano, lindando con la República de Honduras al Norte, el Océano Pacífico al Sur, la República de El Salvador al Oeste y las Repúblicas de Nicaragua y Honduras al Este. Se trata de un sistema estuarino tropical formado por un conjunto de ecosistemas interrelacionados —tales como su estuario interior, manglares y costas continentales e insulares— que abarca una superficie de 3,200 km²”.⁴ En las costas de los tres países se encuentran 3 ciudades principales con características sociodemográficas similares: La Unión en El Salvador, San Lorenzo en Honduras y Puerto Morazán en Nicaragua, aunque también limitan en el Golfo cantones, pueblos y caseríos, de acuerdo con la división administrativa de cada país.

Además de las tres ciudades principales mencionadas, forman parte de la microrregión en El Salvador los municipios de Conchagua, Meanguera del Golfo, San Alejo, Pasaquina e Intipucá; en Honduras los municipios de Goascorán, Alianza, Nacaome, Marcovia, Choluteca, Namasigue y el Triunfo; en Nicaragua los municipios de Corinto, Chinandega, El Realejo, El Viejo y Somotillo.⁵ Los indicadores socio económicos varían en cada país, sin embargo las brechas no son lo suficientemente grandes como para imposibilitar un trabajo articulado y con enfoque trinacional. Es decir, la microrregión es bastante homogénea en algunos indicadores, por ejemplo, la edad de la población, ingreso per cápita, informalidad del empleo, nivel de industrialización y el nivel

4 Gestión Integrada de los Ecosistemas del Golfo de Fonseca. (2005) Banco Interamericano de Desarrollo BID. Propuesta de Proyecto del FMAM. https://drive.google.com/file/d/1jMuxOy_z3isMLMbtMuhwV0zbtAZcp6/view?usp=sharing

5 Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE. (2019) Plan Maestro de Proyectos de Inversión y Desarrollo Económico de Carácter Trinacional para el Golfo de Fonseca. IDOM. https://www.bcie.org/fileadmin/user_upload/02.Resumen_Ejecutivo_Plan_Maestro_BCIE.pdf

de tecnificación de actividades primarias. De acuerdo con el Plan Maestro de Proyectos de Inversión para el Golfo de Fonseca del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) (2019), la población es en su mayoría joven, con más del 30 % en edades entre 15 a 29 años, con una media de ingreso per cápita para El Salvador de USD 3,800.00 anuales; para los municipios de Honduras un promedio de USD 2,500.00 anuales y para los municipios de Nicaragua de USD 2,880.00.

Los niveles de informalidad del empleo son altos, de manera que el acceso a la seguridad social en los tres países para esta microrregión es bajo. En el caso de Honduras, de acuerdo con la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, en el 2014 solo Choluteca con 35.2, San Lorenzo con 34.91, Nacaome con 28.48 y Marcovia con 28.21 superan el promedio nacional de 26.82 relacionado al Índice Municipal, que es un Indicador ponderado entre el Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, el Grado de Urbanización y la cobertura de Energía Eléctrica.⁶

Los datos de Nicaragua, relacionados con el desarrollo territorial de la zona del Golfo, son escasos, solamente se ha identificado indicadores a nivel general del país en los Informes que prepara cada año el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Aún en este nivel, es posible determinar que tanto Nicaragua como El Salvador y Honduras poseen problemáticas sociales y económicas similares, cuyo abordaje para solucionarlas no solo puede ser parecido en cada uno de los países, sino también algunas de ellas pueden resolverse de manera conjunta. De acuerdo con la Nota Resumen del Informe sobre Desarrollo Humano del año 2020, Nicaragua presentó un Índice de Desarrollo Humano de 0.660, comparable con Honduras y El Salvador, cuyos IDH fueron de 0.634 y 0.673 respectivamente.

6 Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (2021) Índice de Competitividad Territorial de la Región Golfo de Fonseca. POR. Global Affairs Canada. <https://iies.unah.edu.hn/assets/Uploads/ICTRGF-Feb2021.pdf>

1.2 Análisis del desarrollo económico costero en El Salvador. Desafíos pendientes para la microrregión del Golfo de Fonseca

Debido a la pequeña extensión territorial de El Salvador, la actividad productiva y de crecimiento ha estado determinada por la cercanía de las ciudades periféricas a San Salvador, y a otros polos de desarrollo económico tales como sitios turísticos, aeropuertos y puertos. Aunque es normal que los países que cuentan con litoral tengan como prioridad la definición de políticas públicas destinadas a la explotación de los recursos costero-marinos, El Salvador no ha logrado diseñar un Plan que le permita aprovechar los beneficios del mar, como pilar fundamental de su crecimiento económico y desarrollo.

En efecto, las zonas costeras tienen menores niveles de desarrollo e inversión pública y privada que el resto de las ciudades, si a esa precondition se suma el hecho que la ciudad de La Unión se encuentra ubicada en la zona oriental del país, los resultados tienden a agravarse aún más. De acuerdo con el almanaque vigente elaborado a partir del último censo poblacional del país, de los 4 departamentos que conforman la zona oriental,⁷ dos de ellos (La Unión y Morazán) se encuentran en los últimos 4 puestos (12 y 14 respectivamente)⁸ en términos del Índice de Desarrollo Humano (IDH).⁹

Algunos de los factores que han acentuado la brecha de desarrollo entre la zona central del país, en la que se encuentra San Salvador, y las ciudades del oriente que colindan con el Golfo de Fonseca, están relacionados con la pérdida de la capacidad del Estado para ejecutar una política pública activa en términos de intervenir la economía a través de la generación de inversiones tanto públicas como privadas articuladas con las propias dinámicas de los territorios. Con la

7 La Unión, San Miguel, Morazán y Usulután.

8 De un total de 14 Departamentos.

9 PNUD. (2008). UNDP El Salvador - Descargas | ODM | Documentos DH y ODM. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. http://www.pnud.org.sv/2007/component?option=com_docman/task/cat_view/gid,138/Itemid,56/?mosmsg=Est%E1+intentando+acceder+desde+un+dominio+no+autorizado.+%28www.google.com%29

implementación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) de la década de los 90's, se limitaron las capacidades instaladas que se tenía para generar inversión pública y que a efectos de ésta, propiciara otros procesos de incentivos privados; el resultado fue que con la liberalización de los factores de producción al juego de la oferta y demanda, todas las inversiones fluctuaron hacia las zonas del país que mejor rentabilidad ofrecieran al capital, sin considerar aspectos como la acentuación de brechas de crecimiento y desequilibrios en el desarrollo territorial a nivel nacional.

Esta situación ha provocado el abandono por parte de los gobiernos en el Ejecutivo, de la zona oriental del país y consecuentemente del aprovechamiento de los recursos costero-marinos que representa el Golfo de Fonseca. Desde un enfoque de gestión pública, el panorama se complica aún más si se tiene en cuenta que cualquier intervención pública necesariamente debe considerar el impacto que generará en las costas de Honduras y Nicaragua.

1.3 Estatus jurídico internacional actual de la gestión de las aguas del Golfo de Fonseca. Impacto en la definición de un sistema de gobernanza trinacional para la gestión de los recursos costero-marinos del Golfo

Este apartado describe el régimen jurídico internacional aplicable al Golfo de Fonseca, con el objetivo de analizar su impacto en la definición de políticas públicas desde cada uno de los países para esta microrregión. Además, pretende establecer una relación entre la connotación geopolítica y geoestratégica que un Estado puede tener sobre una porción de su territorio y las consecuencias que esto conlleva a los niveles de crecimiento económico y desarrollo humano para las personas que habitan en ellos.

1.3.1 Sentencias de la Corte Centroamericana de Justicia de 1917 y la Corte Internacional de Justicia de 1992

El Golfo de Fonseca colinda con la frontera de tres países. Esta situación ha provocado fricciones diplomáticas y políticas e incluso enfrentamientos entre las tres Fuerzas Armadas en lo relacionado a la delimitación territorial de las aguas. En 1917, El Salvador demandó a Nicaragua en la Corte Centroamericana de Justicia, por el permiso que dicho país concedía a Estados Unidos para el establecimiento de una base naval en las aguas interiores del Golfo a través del Tratado Bryan-Chamorro y que El Salvador consideraba atentatorias al régimen de condominio y amistad que debía imperar en la zona.

En lo relacionado a la gestión de las aguas del Golfo, la sentencia de la Corte Centroamericana dictaminó: *“ordinal sexto: correspondiente al Párrafo II, relativo al análisis de la acción sobre la condición jurídica del Golfo de Fonseca en la misma sentencia de 1917, pues de éste se corrige que únicamente El Salvador y Nicaragua son codueños de la zona que abarca, entre otros espacios, de la línea de cierre del Golfo de Fonseca, que va desde Punta Amapala a Punta Cosigüina.”*¹⁰

La sentencia plantea que desde Punta Amapala (El Salvador) a Punta Cosigüina (Nicaragua), las aguas se traslapan, asumiéndose en aquel entonces que Honduras no tenía soberanía más de aquella que, de acuerdo con el Derecho Internacional, le concede a cada Estado 3 millas marinas desde la línea de base. Honduras no reconoció el fallo, ya que no formaba parte del conflicto. En 1992 Honduras demandó a El Salvador ante la Corte Internacional de Justicia, debido a conflictos en la delimitación de sus fronteras territoriales y marítimas dentro del Golfo. En su sentencia la Corte dijo que de las 13.75 millas marinas que quedan luego de repartir las 3 millas marinas a El Salvador y Nicaragua en Punta Amapala y Punta Cosigüina respectivamente, que de acuerdo con el Derecho Internacional le corresponden, éstas (las 13.75 millas marinas) deberán dividirse

10 Gutiérrez, C. (1917) Corte Centroamericana de Justicia. Fallo de la Corte Centroamericana de Justicia en el juicio promovido por el Gobierno de la Republica de El salvador contra el Gobierno de la Republica de Nicaragua. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/31145.pdf>

entre las tres Repúblicas en partes iguales correspondiéndole a cada una de éstas 4.583 millas marinas. Sumadas las 4.583 millas marinas a las 3 millas marinas, correspondería a El Salvador y Nicaragua 7.583 millas marinas, quedando en el centro una igual porción de 4.583 millas marinas para Honduras.¹¹ La sentencia de 1992 fue considerada un éxito para Honduras, ya que finalmente le otorgaba una salida soberana a través de la bocana del Golfo al Océano Pacífico, sin embargo, Nicaragua al no considerarse parte del litigio, no reconoció el fallo. Por un lado, Honduras no reconoció la sentencia de la Corte Centroamericana de Justicia de 1917 por no considerarse parte del conflicto y porque además vulneraba sus aspiraciones de una salida soberana al Pacífico y, por otro lado, Nicaragua no reconoció el fallo de la Corte Internacional de Justicia en 1992 por no considerarse parte del litigio y porque vulnera sus intereses de soberanía dentro del Golfo.

Sin embargo, la Corte Internacional de Justicia en 1992, hizo referencia a la sentencia de la Corte Centroamericana de Justicia de 1917, aclarando que el hecho que, en 1917, Honduras no haya formado parte del litigio y que Nicaragua no haya formado parte del litigio de 1992, no impediría que ambos Estados se vieran involucrados en los resultados de la sentencia de 1992. Al respecto la Sala concluyó:

*“Por tanto, la posición es que la Sala [de la Corte Internacional de Justicia] debe tomar en cuenta la Sentencia de 1917 como una decisión relevante precedente de una corte competente, y en las palabras del Artículo 38 del Estatuto de la Corte, “un medio subsidiario para la determinación de las reglas de derecho”. En resumen, la Sala debe tomar su propia decisión sobre la situación de las aguas del Golfo, tomando cuenta de la decisión de 1917 como **crea la Sala que amerita.**”¹²*

11 Ver figura 1, sobre la representación esquemática de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 1992.

12 Sentencia Corte Internacional de Justicia. (1992). Controversia fronteriza terrestre, insular y marítima (El Salvador/Honduras; Nicaragua (interviniente). 1992 11 de septiembre Registro general No. 75. <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/rree/documents/240182/download>

En este sentido, la Sala de la Corte Internacional de Justicia, retomaría de la sentencia de 1917, aquellos elementos que considerara necesarios para solucionar la controversia, que por su naturaleza involucraba indudablemente también a Nicaragua.

“La opinión de la Sala sobre el régimen particular de las aguas históricas del Golfo se compara con la opinión expresada en la Sentencia de 1917 de la Corte de Justicia Centroamericana. La Sala (de la Corte Internacional de Justicia) encuentra que las aguas del Golfo, además de las franjas marítimas de 3 millas, son aguas históricas y sujetas a una soberanía conjunta de los tres Estados costeros.”¹³

De esta manera, Nicaragua como Estado interviniente, que, bajo su propia voluntad, había decidido ser parte, se vería comprometida por la sentencia mas adelante.

El Salvador por su parte acató en la medida de lo posible el fallo en otras zonas de la frontera con Honduras, sin embargo, no puede cumplir en lo relacionado al Golfo, porque implica necesariamente la participación de Nicaragua, que como se mencionó anteriormente, no reconoce la sentencia de 1992.

1.4 Intereses Geopolíticos y Geoestratégicos de Honduras, El Salvador y Nicaragua en el Golfo de Fonseca

Se ha mencionado ya que la microrregión del Trifinio representa una valiosa experiencia en gobernanza trinacional que El Salvador y Honduras pueden replicar para el Golfo de Fonseca, sin embargo, es importante señalar que uno de los factores de éxito de su esquema de gobernanza, obedece al hecho que tanto Guatemala, Honduras y El Salvador, han definido claramente sus límites territoriales en la zona, situación que no se ha logrado en el Golfo de Fonseca y que además está condicionada por los intereses Geopolíticos y Geoestratégicos

13 *Ibid.*

que los tres países tienen sobre esa porción de su territorio, evidentemente mucho más importante que el Trifinio, para el caso de El Salvador y Honduras.

Honduras inauguró a inicios del 2022 un canal seco de 330 km que conecta la frontera El Amatillo (a 53 km de distancia del Golfo), con Puerto Cortés en el Océano Atlántico, atravesando los departamentos de Comayagua, La Paz y Valle. En esa misma ruta, se encuentra ubicado el nuevo Aeropuerto Internacional de Palmerola, que comenzó a operar a finales del 2021, con capacidad para recibir 1,7 millones de pasajeros al año en sus 13 puertas de embarque. Trasladar mercancías desde Puerto Cortés hasta El Amatillo, frontera con El Salvador tardaría no más de 5 horas, a través del nuevo canal, además, Honduras está buscando construir un nuevo puerto en el Golfo de Fonseca con capacidades similares a las de Cortés en el Océano Atlántico, que de lograrlo colocaría en desventaja los esfuerzos de El Salvador por hacer funcionar el puerto de La Unión, que lleva más de 13 años inactivo.

El Salvador por su parte, ha iniciado la implementación de una estrategia de aprovechamiento de sus recursos costeros como polo de atracción turística, específicamente en el desarrollo de actividades relacionadas con el surf. En materia de comercio intrarregional, El Salvador, está apostando por la concreción del proyecto del Ferry Multimodal con Costa Rica, entre el Puerto de La Unión en el Golfo de Fonseca y el Puerto Caldera, respectivamente, que busca aumentar el flujo de mercancías al mismo tiempo que se reducen costos y tiempos de traslado. En la misma región, se está planificando la construcción de un Aeropuerto con capacidad para recibir vuelos internacionales y la construcción de un tren multimodal desde el Puerto de Acajutla hasta el Puerto de La Unión. Para El Salvador, la ejecución de estos proyectos es de interés nacional, no solo por los beneficios que traerá para su población en términos de más y mejores empleos, sino también por el hecho de seguir siendo un referente a nivel centroamericano como centro de operaciones logístico regional, principalmente en el transporte aéreo, rubro en el cual, El Salvador

tradicionalmente ha estado bien posicionado y que Honduras está tratando de alcanzar.

En el caso de Nicaragua, la importancia del Golfo es más Geopolítica que Geoestratégica, ya que sus principales puertos en el pacífico (Puerto Corinto, Sandino y San Juan del Sur), se encuentran fuera de la bahía y por tanto sus rutas marítimas de tránsito de mercancías no son afectadas por el conflicto. Nicaragua tiene una sólida experiencia en temas relacionados con el Derecho Marítimo Internacional, demostrado con resultados a su favor en diferendos con Honduras, Costa Rica y Colombia. Honduras por su parte, reconoce la capacidad nicaragüense para imponerse en la defensa de sus intereses territoriales a nivel jurídico, sin embargo, sabe que Managua no puede rivalizarle aún en temas de transporte marítimo, terrestre y aéreo, contrario a El Salvador que sí compete a nivel de infraestructura vial y está mejor posicionado en el sector aeronáutico.

1.5 Definición del Golfo de Fonseca como un Bien Público Regional (BPR)

El estado del arte sobre los Bienes Públicos Regionales es limitado, la mayoría de estudios lo definen desde una perspectiva económica, cuyos beneficios luego son trasladados al ámbito social. En efecto, el concepto inicial, surge a partir de las fallas del mercado. En su libro, Grunwaldt (2017) menciona que los bienes públicos provienen o surgen de ciertas situaciones en las que el mercado no genera los suficientes incentivos para que los productores privados oferten un bien o servicio. Los Bienes Públicos Regionales se desprenden del macro concepto de Bienes Públicos Globales, dentro de los que pueden mencionarse los océanos, la selva amazónica, los glaciares o las patentes de vacunas contra graves enfermedades.

De acuerdo con Velásquez González (2009), para definir un Bien Público Global es necesario que se entienda con precisión el concepto y sus principales propiedades y características distintivas: **No exclusividad**. Una vez que el bien

ha sido producido, sus beneficios están al alcance de todos y aquellos que no contribuyeron a proveer dicho bien, no pueden ser excluidos de su consumo. **No rivalidad:** el consumo de una determinada cantidad de dicho bien por parte de un individuo o agente no reduce la oferta disponible para otros. No se genera ningún costo por la cantidad adicional que consume otra persona. Los Bienes Públicos Regionales siguen manteniendo las características de los Bienes Públicos Globales, pero Velázquez Gonzales plantea que los beneficios o “efectos derrame” se identifican en una región más delimitada.

En este caso, el móvil de la creación de un BPR no es precisamente una falla de mercado, como en principio lo plantean algunos autores, sino más bien, la necesidad de contar con un marco de gobernanza trinacional que permita el aprovechamiento sostenible de los recursos costero-marinos para el crecimiento y desarrollo humano de la población en los tres países. En efecto, definir el Golfo de Fonseca bajo este enfoque, implica comprometer costos y recursos económicos que se justifican solo bajo el enfoque del Estado de Bienestar que debe proveer el Estado a sus ciudadanos, que ninguna entidad privada estaría dispuesta a asumir.

En la región centroamericana existen buenas experiencias en términos de creación de gobernanza multinivel; Guatemala, El Salvador y Honduras son prueba de ello, cuyas fronteras colindan en la microrregión del Trifinio. El punto de partida que lleva a considerar esta experiencia de gobernanza multinivel trinacional como un Bien Público Regional, es la definición que su mismo Tratado Constitutivo¹⁴ hace de la microrregión sobre la que tendrá jurisdicción: “...una unidad ecológica indivisible, en la que solo la acción conjunta de los tres gobiernos podrá dar solución satisfactoria a la problemática de la población del área, y al manejo sostenible de sus recursos naturales.”¹⁵

14 Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio.

15 Grunwaldt, Alfred. (2017) Bienes públicos regionales: retos y oportunidades para su creación y gestión en Centroamérica. Banco Interamericano de Desarrollo; editor, Luis Diego Segura Ramírez. – San José, C.R.: BID; ICAP.

La región del Trifinio “...comprende aproximadamente 7,541 kilómetros cuadrados, de los cuales corresponden el 44.7 % a Guatemala, el 15.3 % a El Salvador y el 40 % a Honduras [...] está conformada por 45 municipios fronterizos, 8 de El Salvador, 15 de Guatemala y 22 de Honduras, ubicados alrededor del bosque nublado del macizo de Montecristo, en cuya cima se ubica el punto denominado el Trifinio, lugar donde confluyen las fronteras de los tres países.”¹⁶

El Tratado firmado por Guatemala, El Salvador y Honduras define el Trifinio como “...una *unidad ecológica indivisible*” y como tal, su gestión y conservación debe responder a este principio. La característica de *indivisibilidad* y *unidad* obliga a los países a crear un sistema de gobernanza multinivel trinacional específico para administrar este activo como uno solo. La acción de reconocer que la gestión de un Bien tiene beneficios y costos para más de un país, es el primer paso para identificarlo como un Bien Público de carácter regional.

El Golfo de Fonseca tiene las mismas características para El Salvador y Honduras, a diferencia que este es compartido con Nicaragua. Desde la perspectiva salvadoreña, siendo el único Estado centroamericano que no posee costas en el Atlántico, el tema de la gestión compartida del Golfo debe convertirse en asunto de interés nacional, al mismo tiempo que propicie un entorno político favorable al dialogo con Honduras y Nicaragua.

La definición del Golfo de Fonseca bajo el enfoque de un Bien Público Regional podría ser enunciada de la siguiente manera: “Unidad ecológica indivisible, compartida por El Salvador, Honduras y Nicaragua, con un sistema de gobernanza multinivel trinacional para la gestión y uso sostenible de los recursos costero-marinos que se encuentran en ella.”

Existen suficientes antecedentes jurídicos que respaldan la definición del Golfo como un BPR. El 04 de octubre del 2007, los presidentes de aquel entonces, Elías Antonio Saca, de El Salvador; de Honduras, Porfirio Lobo y de Nicaragua,

16 SICA. (s. f.). Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Sistema de la Integración Centroamericana SICA. Recuperado 12 de mayo de 2021, de https://www.sica.int/trifinio/r_breve.aspx

Daniel Ortega, firmaron en Managua, Nicaragua la denominada “Declaración de Managua”,¹⁷ que constituye el primer paso hacia el establecimiento de un consenso sobre la necesidad de establecer mecanismos conjuntos de gestión de los recursos naturales del Golfo. En ella, se estableció un grupo de trabajo conformado por 3 comisiones presidenciales, que tenía como mandato principal la elaboración de una propuesta de Plan de Desarrollo Sostenible para el Golfo de Fonseca.

El 2 de abril de 2008, volvieron a reunirse los presidentes de El Salvador, Honduras y Nicaragua, esta vez en la ciudad de La Unión, departamento de El Salvador, firmando el “Acuerdo Presidencial de La Unión”,¹⁸ en seguimiento a los compromisos acordados en la reunión del 4 de octubre de 2007. Los presidentes recibieron avances sobre la construcción del Plan de Desarrollo Sostenible para el Golfo de Fonseca y se instruyó para que se concretara la propuesta de crear 6 mesas de trabajo trinacionales: 1) Protección del medio ambiente y especies marinas costeras y terrestres, 2) Fomento del desarrollo turístico sostenible, comunitario y social, 3) Desarrollo económico y social de la zona, 4) Fortalecimiento de las municipalidades de los tres países en la zona, 5) Desarrollo de infraestructura y portuario, 6) Defensa y seguridad.

Cuatro años después, el 8 de mayo de 2013, volvieron a reunirse los presidentes de El Salvador, Honduras y Nicaragua, esta vez en Managua, Nicaragua, en la que acordaron reactivar las mesas de trabajo creadas conforme los mandatos presidenciales anteriores. En la declaración final de la reunión se instruyó “...a las Fuerzas Navales de los tres países a mantener la comunicación fluida de forma permanente y directa para garantizar la paz de la zona y a suscribir el Adendum al Protocolo de Actuación de las Fuerzas Navales en

17 Declaración de Managua. “Golfo de Fonseca, una Zona de Paz, Desarrollo Sostenible y Seguridad”. (2007). Recuperado el día 20 de agosto de 2022. URL: https://www.sica.int/reuniones/declaracion-de-managua-tripartitita-el-salvador-nicaragua-y-honduras_1_83102.html

18 Acuerdo Presidencia de La Unión. “Golfo de Fonseca, una Zona de Paz, Desarrollo Sostenible y Seguridad”. (2008). Recuperado el día 20 de agosto de 2022. URL: https://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=acue_56410_1_19012011.pdf

el Golfo de Fonseca y a las cancillerías de la República conformar un Equipo Técnico Jurídico y de Soberanía para que conjuntamente establezcan una ruta de trabajo para revisar el estado de cumplimiento de la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 1992 por las partes, para las cuales es de obligatorio cumplimiento.”¹⁹

1.6 Análisis de la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Pertinencia de su involucramiento en la creación y gestión de BPR en Centroamérica

El Sistema de la Integración Centroamericana SICA fue creado en 1991 a través de la firma del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de San Salvador de 1951. Es un proceso de integración regional de tipo intergubernamental, cuya institucionalidad está conformada por Secretarías, Instancias y Órganos especializados en diversos temas y ámbitos, como salud, educación, medio ambiente y seguridad regional. La región del Trifinio mencionada anteriormente como un caso de éxito en la creación y gestión de un Bien Público Regional, es parte de este Sistema de Integración. Así lo establece el Tratado Constitutivo en su art. 21, menciona [*además*] que el Secretario Ejecutivo Trinacional mantendrá permanentemente informado al Secretario General del SICA.²⁰

Aunque el artículo en cuestión vincula jurídicamente el marco normativo del Trifinio al del SICA, en la práctica, aquel funciona de manera separada e independiente a los procesos que se dan dentro de la institucionalidad regional.²¹

19 Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana SICA. (2013, 8 mayo). Declaración Conjunta de la Reunión Trinacional sobre el Golfo de Fonseca. Secretaría General del SICA. Recuperado 20 de agosto de 2022, de <https://www.sica.int/consulta/Noticia.aspx?Idn=78082&idm=1#:~:text=Reunidos%20el%20de%20Mayo,Sostenible%20y%20Seguridad%2C%20conforme%20la>

20 Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio. (2021) Art. 21, Disposiciones Finales. Recuperado el día 18 de abril de 2021. <https://www.sica.int/download/?1302#:~:text=El%20Plan%20Trifinio%20es%20parte,de%20la%20Secretar%C3%ADa%20Ejecutiva%20Trinacional>.

21 Secretarías, Instancias y Órganos del SICA.

La adhesión de nuevas instancias, secretarías y oficinas regionales al SICA sin realizar el análisis respectivo sobre la viabilidad de su funcionamiento en ese marco jurídico ha sido una constante.

La creación de una unidad organizativa secretaría o instancia con funciones para más de un país de la región no necesariamente implica ni que contribuya al proceso de integración regional, ni que su estructura orgánica se vincule con el marco de gobernanza regional del SICA. En algunos casos –como el de la microrregión triffinio- la autoridad competente facultada para la toma de decisiones políticas y técnicas, se encuentra fuera del marco de la institucionalidad regional, que, para el caso en cuestión, son los vicepresidentes de Guatemala, El Salvador y Honduras, (Comisión Trinacional). Caso contrario, si perteneciera plenamente al SICA, la línea de mando en la toma de decisiones correspondería a un Consejo de Ministros Sectorial, en segunda instancia al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y por último a la Reunión de Presidentes.

De hecho, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), en su Plan Maestro de Proyectos para el Golfo de Fonseca²² propone el mismo enfoque de crear una unidad de gobernanza trinacional y añadirlo al SICA, sin detallar un análisis de cómo este esquema se articulará con el mecanismo de toma de decisiones de los Órganos del Sistema. Aunque la vinculación propuesta es en principio positiva, en la medida que confiere a la institucionalidad regional del SICA un rol activo en la administración de los recursos naturales centroamericanos, es necesario elaborar un estudio en profundidad, cuyos resultados vayan encaminados a fortalecer, o en su caso mejorar, el funcionamiento de las secretarías, instancias y órganos relacionadas con la gestión de estos activos.

22 Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE. (s. f.). Plan Maestro de Proyectos de Inversión y Desarrollo Económico de Carácter Trinacional para el Golfo de Fonseca. BCIE. Recuperado 24 de noviembre de 2021, de <https://www.bcie.org/novedades/publicaciones/publicacion/plan-maestro-de-proyectos-de-inversion-y-desarrollo-economico-de-caracter-trinacional-para-el-golfo-de-fonseca>

Detener el avance de la tendencia a la creación de más instituciones centroamericanas es una instrucción de los principales órganos decisorios del SICA (Comité Ejecutivo y Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores). Además, el círculo académico centroamericano ha realizado diversos estudios, cuyos resultados indican la necesidad de hacer una reasignación de funciones y suprimir aquellas que no son esenciales o que no aportan de manera sustancial a la consolidación del proceso de integración. Para el caso del Golfo de Fonseca ya existen instituciones facultadas para su gestión y conservación.

En efecto, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD), es la responsable de *“...desarrollar un régimen regional de cooperación e integración ambiental que contribuya a mejorar la calidad de vida de las poblaciones de sus Estados miembros.”*²³ Está conformada por los ministros de Medio Ambiente y Recursos Naturales de los 8 Estados miembros del SICA, con una Secretaría que ejecuta los mandatos que del Consejo surgen para la región en temas relacionados con el medio ambiente. Esta figura es rotativa, teniendo cada Estado la oportunidad de proponer una terna de acuerdo con el orden geográfico en Centroamérica, que es aprobada por consenso, de manera que el funcionario electo goza del respaldo político de todos los gobiernos.

Este aspecto es fundamental para garantizar celeridad, eficiencia y eficacia en la implementación de políticas, programas y proyectos con enfoque regional, adecuándose a las necesidades de gobernanza de un Bien Público Regional como puede ser el Golfo de Fonseca, que es compartido por tres de los 8 países miembros del SICA. Es pertinente incluir otras instituciones nacionales, además de los ministros de Medio Ambiente que ya conforman la CCAD, tales como los gobernadores departamentales y los alcaldes de los municipios ribereños a las aguas del Golfo.

23 Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (2021) <https://www.sica.int/ccad/breve.aspx>

El esquema de gobernanza propuesto en el marco de la institucionalidad ya existente en el SICA sería, en orden descendente: a) Sub-Comisión de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo; b) Secretario Ejecutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, con funciones de dirección y representación al más alto nivel político; c) Comisión Trinacional de Gobernadores Departamentales, con funciones de dirección, coordinación y enlace de información directo con el Presidente de su respectivo país; d) Asamblea General de Alcaldes de la microrregión, con funciones de ejecución en territorio.

Este esquema no solo fortalece la institucionalidad del SICA, al transferir responsabilidades desde los gobiernos nacionales hacia una instancia de carácter regional, sino que también intenta fortalecer una figura nacional relegada en términos de sus capacidades, tales como las gobernaciones departamentales, que son cargos de *confianza* nombrados directamente por los presidentes de la República, garantizando así seguimiento y supervisión desde lo nacional en una pirámide de gobernanza regional. Las principales diferencias entre éste y el sistema de gobernanza del Trifinio se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 1: Esquemas de gobernanza del Trifinio y propuesta para el Golfo de Fonseca

Gobernanza del Trifinio				Gobernanza propuesta para la microrregión del Golfo	
	Nivel	Instancia	El Trifinio	Instancia	Golfo de Fonseca
1	Instancia Política	Comisión Trinacional	Vicepresidentes de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador y Honduras	Sub Comisión de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo	Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo de El Salvador, Honduras y Nicaragua. (en una sub comisión de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo)

Gobernanza del Trifinio				Gobernanza propuesta para la microrregión del Golfo	
	Nivel	Instancia	El Trifinio	Instancia	Golfo de Fonseca
2	Nivel Ejecutivo Trinacional	Secretaría Ejecutiva Trinacional	Secretario Ejecutivo Trinacional	Secretaría Ejecutiva de la CCAD	Secretario Ejecutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
3	Nivel Ejecutivo Nacional.	3 direcciones ejecutivas nacionales	1 por cada país		Comisión Trinacional de Gobernadores Departamentales. (Ya existe en cada país capacidades técnicas instaladas en cada Dirección Departamental), de manera que no es necesario crear una nueva secretaría ejecutiva nacional.
4	Nivel Técnico Nacional.	Gerencia Técnica Trinacional	1 oficina nacional por cada país.		Unidad/ Departamento para la gestión del Golfo de Fonseca.

Fuente: Elaboración propia

Nótese que, en la propuesta para la microrregión del Golfo, la Secretaría Ejecutiva es asumida por la misma Secretaría de la CCAD, a diferencia del Trifinio, en la que se ha creado una Secretaría Ejecutiva diferente. El segundo cambio se encuentra en el nivel 3 y 4, con la intención de fortalecer estas figuras de gobierno nacionales, como son las gobernaciones departamentales. En este caso, las tres direcciones ejecutivas nacionales y la gerencia técnica trinacional que ha creado el Trifinio son asumidas por los Gobernadores y los equipos técnicos en cuyas oficinas ya existen capacidades instaladas en cada uno de los países, evitando así duplicidad de funciones y reducción del gasto gubernamental.

1.7 Participación de la Sociedad Civil organizada en los esquemas de gobernanza centroamericanos y su aporte en la constitución de Bienes Públicos Regionales

Desde su creación, el Sistema de la Integración Centroamericana ha previsto el establecimiento de espacios para la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones de la institucionalidad del Sistema. El art. 12 del Protocolo de Tegucigalpa creó el Comité Consultivo del SICA (CC-SICA) que *“... estará integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica. Este Comité tendrá como función asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo.”* (Art. 12, Protocolo de Tegucigalpa).

El tratado constitutivo de la región del Trifinio también establece en su estructura de gobernanza, un Comité Consultivo, en el art. 18 reza que: *“... El Comité Consultivo estará conformado por los Gobernadores departamentales y los alcaldes municipales de la región del Trifinio; los representantes de las Asociaciones del Trifinio; para el Desarrollo Sostenible (ATRIDEST) de El Salvador, Guatemala y Honduras y de las cooperativas, organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones civiles de cualquier naturaleza interesadas en apoyar la ejecución del Plan Trifinio y que sean aceptadas por la Junta Directiva del Comité, conforme a las normas de funcionamiento que apruebe la Comisión Trinacional.”* (Art. 18, Tratado entre El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del Plan Trifinio).

Siempre en el marco del SICA, la Secretaría General de Integración Económica (SG-SIECA) cuenta con un Comité Consultivo especializado en la materia, que aglutina a todas las federaciones, cámaras, consejos regionales y asociaciones empresariales del ámbito económico y que al igual que el Comité Consultivo del SICA, tiene su fundamento en un Tratado de Integración. (Art.

37, Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana).

La importancia de la institucionalización de estos espacios, radica no solo en el hecho de fortalecer el ejercicio de la participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución y evaluación de la política pública a nivel regional, sino también en el reconocimiento de una práctica de asociatividad centroamericana que data incluso desde antes de la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) en 1951, por mencionar un ejemplo, el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) que aglutina a 24 universidades estatales centroamericanas, creado en 1948, tres años antes de la formalización del proceso de integración político con la ODECA.

La composición, marco de gobernanza, agenda de trabajo, vinculaciones y alianzas dependen de cada red regional. En el Comité Consultivo de la SIECA se encuentran federaciones centroamericanas que están conformadas principalmente por las asociaciones empresariales nacionales, por ejemplo, la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica y República (FECAICA) la constituyen las asociaciones nacionales de industriales de cada uno de los países miembros del SICA a excepción de Belice. A nivel nacional buscan incidir en la creación de políticas públicas con énfasis en la liberalización del mercado y proponer reformas que faciliten la inversión y exportación de mercancías. A nivel centroamericano, trabajan con la Secretaría General de la SIECA en propuestas que faciliten el comercio de mercancías del rubro al que pertenecen, al mismo tiempo que buscan posicionarse proyectando y protegiendo sus intereses como micro región en el comercio internacional.

En el caso de las organizaciones de carácter social que pertenecen al Comité Consultivo del SICA, su conformación nacional es diversa. Por ejemplo, hay organizaciones cuya base la constituyen fundaciones en un país y organizaciones no gubernamentales en otros, como es el caso de Fundación Innovaciones Educativas Centroamericanas (FIECA). En cambio, hay redes con una configuración orgánica más estructurada, como es el caso del Foro

Centroamericano y del Caribe de Esclerosis Múltiple (FOCEM). La primera ejecuta proyectos de carácter educativo con población vulnerable en 4 de los países miembros del SICA (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), y la segunda realiza actividades en el ámbito nacional que buscan mejorar las condiciones de vida de personas que padecen Esclerosis Múltiple y enfermedades degenerativas del Sistema Nervioso Central, en ambos casos, buscan posicionar su agenda tanto a nivel nacional como en el ámbito centroamericano.

Existen casos, como el de la Red Centroamericana de Personas con VIH (REDCA+, organización regional que también es miembro del CC-SICA), cuyo trabajo se vincula directamente con algunos Órganos del SICA, específicamente la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (SE-COMISCA), participando activamente en la construcción de políticas, programas y proyectos de alcance regional, que pueden constituirse en activos de gran valor para Centroamérica o en otras palabras, Bienes Públicos Regionales, tales como el Mecanismo de Negociación Conjunta de Medicamentos, un procedimiento con marca registrada, a través del cual los Ministerios de Salud de los países miembros del SICA, compran en mayores volúmenes insumos médicos, obteniendo con ello mejores precios y generando considerables ahorros en sus presupuestos nacionales.

Descriptor	Comités Consultivos de la Institucionalidad del SICA		
	Comité Consultivo de la Integración Económica Centroamericana (CCIE)	Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA)	Comité Consultivo del Plan Trifinio
Secretaría, Instancia u Órgano del SICA al cual pertenece	Secretaría General del Sistema de Integración Económica Centroamericana (SG-SIECA)	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA)	Plan Trifinio
Tratado u Acuerdo Constitutivo	Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Protocolo de Guatemala, Art 37. Resolución N° 140-2005 COMIECO-EX.	Protocolo de Tegucigalpa, art. 12.	Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del Plan Trifinio, Capítulo VII, art. 18.
Alcance	Regional (Centroamericano)	Regional (Centroamericano)	Trinacional (Guatemala, El Salvador y Honduras). ²⁴
Organizaciones/ instituciones Nacionales/Regionales Miembros	<ul style="list-style-type: none"> Federación de entidades privadas de Centroamérica Panamá y República Dominicana. (FEDEPRICAP) Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano. (FECAMCO) Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica y República Dominicana (FECAICA) 	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Centroamericano de Acreditación de la Educación Superior. (CCA) Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica. (AUPRICA) Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) Fundación Innovaciones Educativas Centroamericanas (FIECA) 	<ul style="list-style-type: none"> El Salvador: Gobernador Departamental de Santa Ana. Alcalde Municipal de Santiago de la Frontera. Alcalde Municipal de San Antonio Pajonal. Alcalde Municipal de Metapán. Alcalde Municipal de Masahuat.

²⁴ Según el art. 18, capítulo VII del Tratado para la ejecución del Plan Trifinio, formalmente los alcaldes y gobernadores departamentales conforman el Comité Consultivo, sin embargo, pueden participar otras organizaciones de acuerdo con el área temática en discusión, intereses, experiencia, u otro asunto específico en el que alguna de las partes de sienta vinculada.

Descriptor	Comités Consultivos de la Institucionalidad del SICA		
	<ul style="list-style-type: none"> • Federación de Cámaras de Exportadores de Centroamérica y el Caribe (FECAEXCA) • Federación centroamericana del sector lácteo (FECALAC) • Federación de Avicultores de Centroamérica y el Caribe (FEDAVICAC) • Federación Centroamericana del Sector Cárnico Bovino (FECESCABO) • Federación Centroamericana del Transporte de Carga (FECATRANS) • Federación Centroamericana de Cámaras • Agropecuarias y Agroindustriales (FECAGRO) • Federación centroamericana del arroz (FECARROZ) • Federación Centroamericana y del Caribe de Porcicultura (FECAPORC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Confederación de Entidades Profesionales Universitarias de Centroamérica (CEPUCA) • Consejo Indígena Centroamericano (CICA) • Federación de Reservas Privadas de Centroamérica (FEDMESO) • Asociación Frente de Cafetaleros Solidarios de América Latina (FRENTE SOLIDARIO) • Confederación de Pescadores Artesanales de Centroamérica (CONFEPESCA) • Confederación de Cooperativas de Centro América y el Caribe (CCA-CA) • Confederación de Asociaciones Nacionales de Municipios de Centroamérica y El Caribe (CAMCAYCA) • Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria (ACICAFOC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcalde Municipal de Santa Rosa Guachipilin. • Gobernador Departamental de Chalatenango. • Citalá. • San Ignacio. • La Palma. • Guatemala: Gobernador Departamental de Chiquimula. • Alcalde de Chiquimula. • Alcalde de Quezaltepeque. • Alcalde de San Jacinto. • Alcalde de Ipala. • Alcalde de San José La Arada. • Alcalde de Jocotan. • Alcalde de San Juan la Ermita. • Alcalde de Esquipulas. • Alcalde de Olopa.

Descriptor	Comités Consultivos de la Institucionalidad del SICA		
	<ul style="list-style-type: none"> • Federación Centroamericana de Asociaciones de Agencias de Carga Internacional (FEDECARGA) • Consejo MIPYME Centroamericano (CMC) • Integración Centroamericana por la Responsabilidad Social Empresarial (INTEGRARSE) • Red Centroamericana y del Caribe de Microfinanzas (REDCAMIF) • Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica (FEDECATUR) • Asociaciones de Agentes Aduanales de Centroamérica y el Caribe (CONAAACAC) • Cámara Centroamericana de Cosméticos y Aseo (CASECOS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinadora Centroamericana de Trabajadores (COCENTRA) • Consejo Sindical Unitario para América Central y el Caribe (CSU) • Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) • Fundación para la defensa de los derechos humanos en Centroamérica (FUNDEHUCA) • Foro Centroamericano y del Caribe de Esclerosis Múltiple (FOCEM) • Organización Negra Centroamericana (ONECA) • Asociación Red Centroamericana de Personas con VIH (REDCA+) • Federación Red Pro Personas con Discapacidad (FEREPRODIS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcalde de Concepción las Minas. • Alcalde de Comotan. • Gobernador Departamental de Jutiapa. • Alcalde de Agua Blanca. • Alcalde de Asunción Mita. • Alcalde de Atescatempa. • Alcalde de Santa Catarina Mita. • Honduras: Gobernador Departamental de Ocotepeque. • Alcalde de Ocotepeque (nueva). • Alcalde de Belen Gualcho. • Alcalde de Concepción. • Alcalde de Dolores Merendon. • Alcalde de Fraternidad. • Alcalde de la Encarnación.

Descriptor	Comités Consultivos de la Institucionalidad del SICA	
		<ul style="list-style-type: none"> • Fe y Alegría Centroamérica • Foro Centroamericano de Mujeres (FMICA) • Federación de entidades privadas de Centroamérica Panamá y República Dominicana (FEDEPRICAP) • Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano (FECAMCO) • Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica y República Dominicana (FECAICA) • Federación de Cámaras de Exportadores de Centroamérica y el Caribe (FECAEXCA) • Federación Centroamericana del Transporte de Carga (FECATRANS) • Federación Centroamericana de Cámaras Agropecuarias y Agroindustriales (FECAGRO) <ul style="list-style-type: none"> • Alcalde de la Labor. • Alcalde de Lucerna. • Alcalde de Mercedes. • Alcalde de San Fernando. • Alcalde de Francisco del Valle. • Alcalde de San Jorge. • Alcalde de San Marcos. • Alcalde de Santa Fe. • Alcalde de Sensentí. • Alcalde de Sinuapa. • Gobernador Departamental de Copan. • Cabañas. • Alcalde de Concepción. • Alcalde de Copan Ruinas. • Alcalde de La Unión. • Alcalde de San Agustín. • Alcalde de Santa Rita.

Descriptor	Comités Consultivos de la Institucionalidad del SICA		
		<ul style="list-style-type: none"> • Federación centroamericana del arroz (FECARROZ) • Consejo MIPYME Centroamericano (CMC) • Asociaciones de Agentes Aduanales de Centroamérica y el Caribe (CONAAACAC) 	

Fuente: Elaboración propia. Los datos en la columna del Comité Consultivo del Plan Trifinio han sido retomando de Fundación Nacional para el Desarrollo. (2007, octubre). Capacidad Instalada de los Gobiernos Locales en la Región del Trifinio. FUNDE.

Conclusión

Con la implementación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE), en la década de los 90's, se perdió la capacidad del Estado para ejecutar una política pública activa en términos de intervenir la economía a través de la generación de inversiones tanto públicas como privadas articuladas con las propias dinámicas de los territorios. Esto provocó que las inversiones fluctuaran en función de los polos de crecimiento económico de las ciudades capitales, aumentando las brechas de desigualdad entre las ciudades aledañas a las principales urbes y aquellas que se encontraron más alejadas. En el caso salvadoreño la zona costera siempre ha presentado menores índices de desarrollo humano y económico que el resto del país, esto incluye la microrregión del Golfo de Fonseca.

La ausencia de una política pública específica para promover el desarrollo en las zonas costeras del país ha imposibilitado el aprovechamiento de los recursos marinos del Golfo. Por otro lado, el no reconocimiento de la sentencia de la Corte Centroamericana de Justicia de 1917 y de la Corte Internacional de Justicia de 1992 por Honduras y Nicaragua respectivamente, en lo relacionado a la delimitación de las fronteras marítimas dentro de las aguas del Golfo, ha imposibilitado la creación de un entorno político favorable para el establecimiento de un marco de gobernanza trinacional que promueva mejores oportunidades para el establecimiento de inversiones públicas y privadas, mejoramiento del empleo y aprovechamiento sostenible de sus recursos.

La microrregión del Trifinio representa una valiosa experiencia en gobernanza trinacional que El Salvador y Honduras pueden replicar para el Golfo de Fonseca, sin embargo, es importante señalar que uno de los factores de éxito de su esquema de gobernanza, obedece al hecho que tanto Guatemala, Honduras y El Salvador, han definido claramente sus límites territoriales en la zona.

Desde la perspectiva salvadoreña, siendo el único Estado centroamericano que no posee costas en el Atlántico, el tema de la gestión compartida del Golfo de Fonseca debe ser un asunto de interés nacional, en ese mismo sentido, El Salvador y Honduras como Estados Parte del Tratado para ejecutar el Plan Trifinio, deben saber replicar esa experiencia, incluyendo para este caso a Nicaragua.

Considerando la extensa zona de mar territorial que posee Nicaragua tanto en el Atlántico como en el Pacífico, que eventualmente puede derivar en un poco interés sobre la pequeña sección que le corresponde dentro del Golfo, el esfuerzo político y diplomático hacia este país para involucrarlo en las negociaciones, debe destacar un conjunto de elementos que van desde la promoción del desarrollo económico hasta el análisis de los temas de seguridad nacional, aspectos sensibles a la atención de los nicaragüenses.

El Golfo de Fonseca es “...una **unidad ecológica indivisible**”, y como tal amerita un sistema de gobernanza trinacional compartido. Es importante reconocer la exitosa experiencia que representa el Trifinio en este ámbito, sin embargo, para efectos de evitar la creación de más institucionalidad regional, es necesario aprovechar la que ya existe en el marco del SICA y fortalecer algunas figuras de gobierno subnacional en cada uno de los países. Al respecto, se han sugerido algunos cambios al esquema de gobernanza del Trifinio, relacionados con el involucramiento de la figura de los gobernadores departamentales y la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo CCAD, con el objetivo además de utilizar las capacidades instaladas de estas oficinas y contribuir a la reducción del gasto público de los gobiernos.

La creación de Bienes Públicos Regionales en zonas trasfronterizas amerita diseñar políticas públicas encaminadas a promover el desarrollo económico en territorios que, por su distancia a las principales urbes, no han logrado vincularse a las cadenas de valor y otras actividades económicas, sociales y culturales del resto del país. Gestionar recursos naturales trasfronterizos bajo el enfoque de un BPR, tiene beneficios no solo prácticos en términos de administración pública, sino también en términos de promover en la ciudadanía conciencia para la implementación de prácticas de uso sostenible de un recurso que es compartido entre tres países.

La región centroamericana cuenta con valiosas experiencias y expresiones de organización regional de la sociedad civil aglutinadas en distintos espacios creados para el efecto de promover la participación de éstas en la elaboración e implementación de políticas, programas y proyectos tanto a nivel nacional como regional. La existencia de Comités Consultivos adscritos a las Secretarías, Instancias y Órganos del SICA demuestra la voluntad política de los países centroamericanos por democratizar los espacios en los que se toman decisiones trascendentales sobre el desarrollo de la región, al mismo tiempo que promueve y reconoce el fortalecimiento e importancia de estas organizaciones.

Los Comités Consultivos son una valiosa plataforma institucional a través de los cuales se puede aprovechar una vasta experiencia en el abordaje de los problemas sociales desde enfoques alternativos, territoriales y con una visión mucho más práctica para solucionarlos.

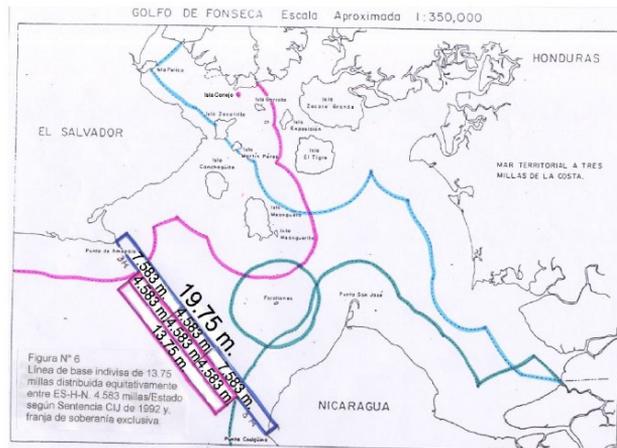
En esencia, el Golfo de Fonseca, cuenta con las condiciones necesarias para gestionarlo bajo el enfoque de un Bien Público Regional, tales como la institucionalidad existente en el marco del SICA y experiencias exitosas en gobernanza trinacional compartida como el Trifinio que pueden ser replicadas para la microrregión. Sin embargo, se debe trabajar desde lo nacional en la creación de políticas públicas encaminadas a hacer un uso sostenible de los recursos costero-marinos y abordar el estatus jurídico actual de administración de las aguas de acuerdo con el Derecho Internacional, para promover un entorno económico favorable que luego facilite el establecimiento de las bases para la creación de un marco de gobernanza trinacional en el que participen los tres países.

Bibliografía

- » Banco Interamericano de Desarrollo BID. (2005) Gestión Integrada de los Ecosistemas del Golfo de Fonseca. Propuesta de Proyecto del FMAM. https://drive.google.com/file/d/1jMuxOy_z3isMLMbtMuhwV0zjbTAzcp6/viewusp=sharing
- » PNUD. (2008). UNDP El Salvador - Descargas | ODM | Documentos DH y ODM. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. http://www.pnud.org/sv/2007/component?option=com_docman/task,cat_view/gid,138/Itemid,56/?mosm sg=Est%20E1+intentando+acceder+desde+un+dominio+no+autorizado.+%28www.google.com%29
- » Gutiérrez, C. (1917) Corte Centroamericana de Justicia. Fallo de la Corte Centroamericana de Justicia en el juicio promovido por el Gobierno de la Republica de El salvador contra el Gobierno de la Republica de Nicaragua. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/31145.pdf>
- » El Economista. (2021, 19 enero). El Salvador: nuevo intento para concesionar puerto La Unión. <https://www.economista.net/actualidad/El-Salvador-nuevo-intento-para-concesionar-puerto-La-Union-20210119-0002.html>
- » Grunwaldt, Alfred. (2017) Bienes públicos regionales: retos y oportunidades para su creación y gestión en Centroamérica. Banco Interamericano de Desarrollo; editor, Luis Diego Segura Ramírez. – San José, C.R.: BID; ICAP.
- » SICA. (s. f.). Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Sistema de la Integración Centroamericana SICA. Recuperado 12 de mayo de 2021, de https://www.sica.int/trifinio/r_breve.aspx
- » Declaración de Managua. (2007) “Golfo de Fonseca, una Zona de Paz, Desarrollo Sostenible y Seguridad”. Recuperado el día 20 de agosto de 2022. URL: https://www.sica.int/reuniones/declaracion-de-managua-tripartita-el-salvador-nicaragua-y-honduras_1_83102.html
- » Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio. (2021) Art. 21, Disposiciones Finales. Recuperado el día 18 de abril de 2021. <https://www.sica.int/download/?1302#:~:text=E1%20Plan%20Trifinio%20es%20parte,de%201a%20Secretar%C3%ADa%20Ejecutiva%20Trinacional.>
- » Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (2021) <https://www.sica.int/ccad/breve.aspx>
- » Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE. (2019) Plan Maestro de Proyectos de Inversión y Desarrollo Económico de Carácter Trinacional para el Golfo de Fonseca. IDOM. https://www.bcie.org/fileadmin/user_upload/02.Resumen_Ejecutivo_Plan_Maestro_BCIE.pdf
- » Sentencia Corte Internacional de Justicia. (1992). Controversia fronteriza terrestre, insular y marítima (El Salvador/Honduras; Nicaragua (interviniente). 1992 11 de septiembre Registro general No. 75. <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/rree/documents/240182/download>

Figuras

Figura 1: Fronteras marítimas de El Salvador, Honduras y Nicaragua dentro de las aguas del Golfo de Fonseca, a partir de la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 1992



Nota: Adaptado de *La situación jurídica y sus efectos en el ejercicio de jurisdicción y soberanía de la República de El Salvador de los espacios marítimos exteriores en el Golfo de Fonseca a partir de la Sentencia pronunciada por la Corte Internacional de Justicia el 11 de septiembre de 1992.*

Gómez, J. et al (2005). Repositorio Universidad de El Salvador.

Cambio climático y la Agenda Setting. Casos de estudio: España, Argentina y Perú

Climate change and Agenda Setting. Case studies: Spain, Argentina and Peru

Gabriela Eunice Umaña
(Universidad de El Salvador, El Salvador)
<https://orcid.org/0009-0000-8904-5640>



Recibido: 30-03-2022
Aceptado: 01-08-2022

CAMBIO CLIMÁTICO Y LA AGENDA SETTING. CASOS DE ESTUDIO: ESPAÑA, ARGENTINA Y PERÚ

Gabriela Eunice Umaña

RESUMEN

El cambio climático ha sido difundido por la cobertura de los medios de comunicación como un fenómeno que desafía constantemente a la existencia de la humanidad, obviando su caracterización bajo su dimensión natural pero también de origen antropogénico. Tras décadas de estudio, la Agenda Setting y el Framing han sido teorías cuyo enfoque destaca el análisis de los parámetros determinados por dichos medios para convertir en tendencia eventos puntuales en los que se excluyen aspectos que posteriormente se vuelven secundarios para la opinión pública. Desde la academia se ha comprobado en diversos procesos investigativos que la Agenda Setting ha convertido al cambio climático en un tópico que suele ser visibilizado ante el surgimiento de foros internacionales o desastres naturales, pero que además, ha ido evolucionando hacia su vinculación con implicaciones políticas, económicas y sociales que a la luz del cuarto poder del sistema político se transforman en concepciones superfluas sobre la gravedad de esta problemática medioambiental así como su inclusión en las agendas nacionales e internacionales.

Partiendo de esta premisa, el presente artículo pretende identificar la correlación existente entre la Agenda Setting y las concepciones que de ella derivan sobre el cambio climático en la opinión pública, a fin de propiciar un análisis crítico sobre las repercusiones en la difusión de la agenda internacional del desarrollo y el financiamiento climático, a partir de los casos de estudio de España, Argentina y Perú.

PALABRAS CLAVES: Agenda Setting - cambio climático - cobertura mediática - framing - financiamiento climático.

CLIMATE CHANGE AND AGENDA SETTING. CASE STUDIES: SPAIN, ARGENTINA AND PERU

Gabriela Eunice Umaña

ABSTRACT

Climate change has disseminated through media coverage as a phenomenon that constantly challenges the existence of humanity, disregarding its characterization under its natural dimension and anthropogenic origin. After decades of investigation, Agenda Setting and Framing have been theories whose approach has been the analysis of the parameters chosen from media to turn specific events into trends in which those aspects subsequently marginalized become secondary for public opinion.

From the academy, Agenda Setting has proved to turn climate change into a marginal issue usually identified by the emergence of international forums or natural disasters. In time, these phenomena have involved their connection between political, economic, and social implications that media concern transforms into conceptions about the problem's seriousness besides its inclusion in national and international agendas.

For this purpose, the scope of this article is to identify the entailment between the Agenda Setting and the conceptions that derive from it about climate change in public opinion to promote critical analysis of the repercussions on the international development agenda and climate change dissemination based on the case studies of Spain, Argentina and Peru.

KEYWORDS: Agenda Setting - climate change - media coverage - framing - climate finance.

Cambio climático y la Agenda Setting. Casos de estudio: España, Argentina y Perú

Gabriela Eunice Umaña¹

I. El cambio climático: una aproximación conceptual

El cambio climático ha sido definido en innumerables ocasiones como uno de los principales desafíos que enfrenta la humanidad en términos medioambientales, al grado de estigmatizarlo como una enfermedad planetaria. La paleoclimatología, definida como la ciencia que estudia el clima proveniente de la antigüedad, ha demostrado que, en realidad, hablar de ese fenómeno se encuentra directamente vinculado a un proceso evolutivo compuesto por una infinidad de variantes climáticas, originadas por el sol, el albedo y el efecto invernadero.²

Lo anteriormente descrito, es una acepción del cambio climático como fenómeno evolutivo, una acotación importante para distinguirlo del siguiente elemento conceptual, el comúnmente conocido como fenómeno de origen antropogénico, cuyo forzamiento puede identificarse en las alteraciones del balance energético producidas por la emisión de dióxido de carbono a través de

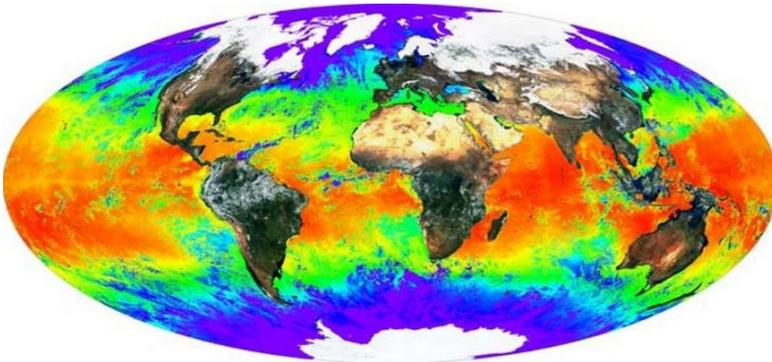
1 Docente de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad de El Salvador, cofundadora del Hub de Finanzas Sostenibles de El Salvador, miembro investigador de El Pivote, con estudios en financiamiento sostenible, diplomacia, derechos humanos y geopolítica.

2 Javier Martín Chivelet, *Memorias de un clima cambiante. Claves científicas para enfrentarse al cambio climático* (España, 2016) 11-13.

la combustión masiva de los combustibles fósiles en las actividades económicas y comerciales ejecutadas a nivel mundial.³

Identificar el origen biológico y antropogénico del cambio climático, permite dimensionar las particularidades del fenómeno, sus implicaciones dentro de la biósfera terrestre y la gravedad en cuanto a la inacción de la humanidad frente a la ejecución de estrategias de mitigación y adaptación. Esto último viene dado bajo la hipótesis que parte de la concepción generalizada sobre el cambio climático ha sido generada por el desconocimiento de su origen y letalidad a razón de la influencia de la cobertura marginal de los medios de comunicación en la región, la cual será comprobada en el desarrollo del presente artículo.

Figura 1. Mapa de la temperatura global⁴



II. La teoría de la Agenda Setting

En la década de los 70, nace la teoría de la Agenda *Setting* a partir de las ideas de los investigadores: *Maxwell McCombs* y *Donald Shaw*, profesores de periodismo de la *University of North Carolina, at Chapel Hill*, quienes afirmaban

³ Chivelet, Memorias de un clima cambiante.

⁴ The National Aeronautics and Space Administration (NASA), *MODIS Instrument Team*, NASA Goddard Space Flight Center, *Visible Earth*, 2000, <https://visibleearth.nasa.gov/images/54223/global-surface-reflectance-and-sea-surface-temperature/542251>

que las audiencias producen sus valoraciones sobre un asunto público acorde a la frecuencia con la que es transmitido en los medios de comunicación.⁵

Según Natalia Aruguete, Doctora en Ciencias Sociales, uno de los principales postulados de esta teoría se refiere a la movilización de los objetivos a través de la influencia de los medios de comunicación, debido a que, en aquel momento, los autores de la *Agenda Setting* buscaban responder a la interrogante de en qué medida las noticias influyen en la importancia que las personas asignan a determinados temas, personajes u otros objetos.⁶

En este punto, es imperativo destacar que a nivel de Academia existe un debate teórico inconcluso con respecto a esta teoría, ya que para autores como *Scheufele*, el concepto de *framing* no es una extensión de la teoría de la *Agenda Setting* sino que presentan diferencias significativas, llegando a describir una comparación entre dos teorías que aunque pueden llegar a hacer complementarias son, desde la concepción del autor, distintas entre sí, mientras que *McCombs* concibe a este encuadre como una extensión de la *Agenda Setting*.

Aunque ambos términos surgen bajo la connotación del análisis de la comunicación política desde la década de los 70, en el caso del *framing* surge fuera de este ámbito, específicamente en el marco de la psicología cognitiva y la sociología interpretativa, encontrándose dentro de sus principales autores a *Kahneman* y *Tversky*, quiénes analizaron el comportamiento de los seres humanos a partir de las elecciones que estos emprenden al enfrentarse a una toma de decisiones en donde las alternativas involucran cierto nivel de riesgo.⁷ Según R. *Entman*, el *framing* o encuadre puede ser definido como un proceso que, a partir de la selección de un conjunto de elementos de la realidad, se les designará mayor énfasis, de tal forma que tomará esta información como punto de partida para establecer un problema, sus causas, así como también juicios

5 Pontificia Universidad Católica de Chile, *Agenda Setting: ¿Cómo marcan pauta los medios de comunicación?*, 10 de enero de 2021, <https://www.uc.cl/noticias/agenda-setting-como-marcan-pauta-los-medios-de-comunicacion/>

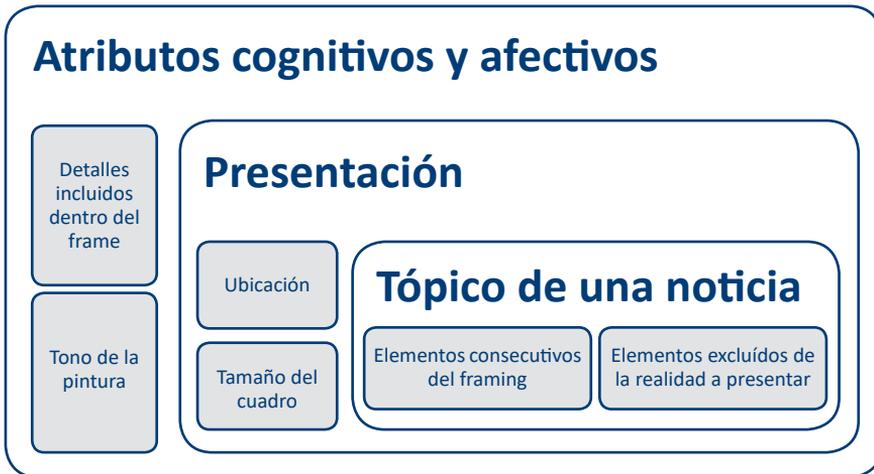
6 Natalia Aruguete, "Agenda Setting y Framing, un debate teórico inconcluso", *Revista Más Poder Local*, n.30 (2017): 37, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5788523.pdf>

7 Aruguete, "Agenda Setting y Framing, un debate teórico inconcluso", 37.

de valor y patrones de comportamiento.⁸

Al hacer referencia a los encuadres, estos poseen la particularidad de direccionar la atención de la opinión pública hacia ciertos aspectos de la realidad, de tal manera que existen elementos que pueden ser descritos u omitidos en una nota periodística y que confluyen desde la perspectiva del emisor, el receptor y el contexto social, económico, político y cultural de los hechos.

Figura 2: Dimensiones del Framing



Fuente: Elaboración propia a partir de los aportes teóricos sobre las dimensiones del Frame de Ghanem y la metáfora del marco de Bateson.

Para autores como Ghanem, el *framing* puede definirse bajo la concepción de los atributos que definen a un hecho al momento de transmitirlo en los medios de comunicación. En este sentido, existen 4 dimensiones:

- a) El tópico de una noticia: aquella delimitación temática de la realidad en la cual pueden incluirse o excluirse los datos del suceso a tratar.
- b) Presentación: aspectos del tamaño y la ubicación de los hechos.
- c) Atributos cognitivos: en los cuales se hace referencia a los detalles

8 Alberto Ardèvol-Abreu, "Framing o teoría del encuadre en comunicación. Orígenes, desarrollo y panorama actual en España", *Revista Latina de Comunicación Social*, n.70 (2015):424, <http://www.revistalatinacs.org/070/paper/1053/RLCS-paper1053.pdf>

respectivos de la información.

d) Atributos afectivos: tono de la pintura.⁹

Por su parte, Baterson realiza una metáfora sobre el marco de una pintura para explicar las dimensiones del *framing*, en este sentido establece que el marco incluye o excluye parte de la realidad cuya pretensión es ser comunicada. El tono de esta pintura define aquello que desea expresarse, así también el lugar en donde se ubica este cuadro puede contener un significado, pautado al mismo tiempo por su tamaño, pues no es lo mismo presentar una pintura en la sala o el *living* de un edificio, a colocar una pintura pequeña en la bodega del sitio.¹⁰

A pesar de que el asunto entre la definición de la Agenda *Setting* y el *framing* se encuentra incluso a nivel académico, el abordaje del presente artículo los retomará como dos teorías complementarias entre sí, debido a que no se puede hablar de la primera, sin enunciar aquellos marcos que establecen un límite entre la realidad que se plantea ser reconocida, de aquella que, por un crisol de intereses, se encasilla en un nivel secundario para la opinión pública; sobre todo porque al hablar del cambio climático y su financiamiento, el papel que juegan los medios de comunicación define la prioridad en la que puede incluirse tanto en la agenda internacional como en las agendas nacionales de América Latina, un tópico central el desarrollo de esta investigación.

III. La Agenda Setting y el cambio climático: casos de estudio

Es bien reconocido que, a lo largo de la historia, hablar sobre cambio climático no es precisamente un tema que genere un interés social alto, sino que incluso en la actualidad ha sido reducido a una tendencia mediática cuando ocurre un desastre natural o en su defecto, cuando se desarrolla la Conferencia

9 Aruguete, "Agenda Setting y Framing, un debate teórico inconcluso",38.

10 *Ibid.*

de las Partes (COP) año tras año. Lo anterior genera una interrogante central para el presente apartado: ¿Cuáles son las motivaciones que originan este tratamiento mediático sobre el cambio climático?

Rogelio Fernández afirma que existen cinco fases paralelas entre los medios de comunicación de España y a nivel internacional sobre este tratamiento mediático:

Figura 3: fases de tratamiento mediático del cambio climático



Fuente: Elaboración propia con base a la investigación “*Spain Newspaper Coverage of Climate Change or Global Warming*” de Rogelio Fernández.

En la fase inicial, Fernández afirma que se dio una cobertura escasa e incipiente a los acontecimientos que desarrollaron entre 2004 a 2006. Fue a partir del análisis de las búsquedas o tendencias realizadas en *Google* que fue descubierto este fenómeno manejado desde los medios de comunicación en relación a todo lo concerniente al cambio climático de ese período.

Seguidamente, explica que existió una segunda fase denominada “etapa de ebullición” a partir de 2007, cuyo origen procede de la Conferencia de Bali, suceso que a nivel internacional, cobra importancia, pues se desarrolla en el segundo período del cumplimiento del Protocolo de Kioto y por tanto buscaba la consecución de nuevas hojas de ruta que asegurasen el cumplimiento de la

Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUC).¹¹

Lo anterior será el punto de partida para la fase de descenso, distinguida por el desarrollo de la Cumbre de Copenhague y la Cumbre de París que se categorizará en la Etapa de Ascenso,¹² foros internacionales que marcan una tendencia bajo la justificante de la participación política de los gobiernos del mundo, cuya incidencia señaló la pauta para las desavenencias en Copenhague ante la búsqueda de un nuevo acuerdo global para la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), aspecto que según notas periodísticas como la emitida en El País en el año 2009, enfatizaban el bloqueo en las negociaciones por parte de China y Estados Unidos, potencias industrializadas reconocidas por los altos niveles de contaminación emitidas a nivel mundial.¹³

De la misma manera, la Cumbre de París será un hito histórico en la Agenda Internacional para el cambio climático, a partir de la adopción del Acuerdo de París por 197 países a fin de retomar un nuevo mecanismo para *“reducir de forma sustancial las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y limitar el aumento global de la temperatura en este siglo a 2 grados Celsius, al tiempo que busca medios de limitar la subida todavía más, a 1,5 grados”*.¹⁴

Otro hecho fundamental dentro del análisis es la adopción de la Agenda 2030, con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible en el año 2015, cuyo surgimiento obtuvo un alto nivel de aceptación por parte de la opinión pública a nivel internacional, hecho que puede evidenciarse en los titulares periodísticos

11 Alejandra de Vengoechea, “Las Cumbres de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático”, Proyecto Energía y Clima de la Fundación Friedrich Ebert – FES, 2012, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-energiayclima/09155.pdf>

12 Rogelio Fernández Reyes, “La cobertura mediática del cambio climático y el cambio transformacional”, *EFE: Verde (blog)*, 6 de diciembre de 2017, <https://www.efeverde.com/blog/creadoresdeopinion/la-cobertura-mediatica-del-cambio-climatico-cambio-transformacional-rogelio-fernandez-reyes/>

13 El País, “EE UU y China hacen fracasar Copenhague”, *Internacional*, El País, 16 de noviembre de 2009, https://elpais.com/internacional/2009/11/15/actualidad/1258239608_850215.html

14 Naciones Unidas, “El Acuerdo de París”, *Acción por el clima*, acceso el 27 de marzo de 2022, <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>

que describen a dicha agenda como un suceso plausible en tanto que integra a dos variables importantes: cambio climático y desarrollo sostenible y a su vez, con el número de búsquedas en *Google Trends* respecto a términos como: sustentabilidad, fijación de metas, y desarrollo sostenible.¹⁵

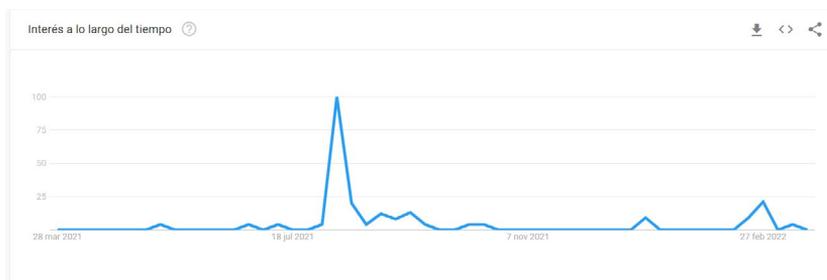
Gráfica 1: Búsquedas relacionadas a la COP 26 en el año 2021 por Google Trends.



Aunque en la actualidad, la amplitud de los ejes temáticos provenientes de la Agenda 2030 son en su totalidad completamente aplicables, retomando la perspectiva de Fernández, puede afirmarse que la Agenda *Setting* ha condicionado la fase de ascenso con altibajos desde 2016, evidenciado ante el surgimiento de las COP y una fuerte cobertura sobre los actores políticos sobresalientes, las demandas de la sociedad civil y los acuerdos que en estos foros pueden concretarse.

15 Google Trends, Agenda 2030, acceso el 27 de marzo de 2022, <https://trends.google.es/trends/explore?cat=16&date=2015-01-01%202015-12-31&q=agenda%202030>

Gráfico 2: Búsquedas relacionadas al Informe Cambio Climático del IPCC en Google Trends en el período 2021-2022.



Ejemplo de lo anterior ha sido el desarrollo de la COP 26 en el año 2021, en donde a nivel internacional los primeros 5 términos de búsqueda se encontraban relacionados a *The Guardian*, el presidente brasileño Jair Bolsonaro, su homólogo estadounidense Joe Biden, *BBC News* y *El País*.¹⁶ No así para el año 2021 y 2022 en donde el Informe Cambio Climático respectivo a cada período fue un fenómeno mediático que gradualmente fue tomado como desapercibido por la opinión pública debido a una disminución de la cobertura sobre la presentación del mismo por parte del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio climático (IPCC por sus siglas en inglés). No es de extrañar que esta marginación en el *framing* sea establecida cuando desde la ciencia se realiza un abordaje técnico de los impactos sobre el cambio climático, pues lo anterior no implica elementos coyunturales que puedan generar un *rating* a nivel de audiencia.

3.1 Agenda Setting en la República Argentina

En 2016, Luis González Alcaraz, Doctor en Ciencias Sociales, realizó un estudio sobre la agenda temática del cambio climático en la Prensa Argentina, partiendo del análisis de la influencia de la Agenda Setting y el fenómeno del cambio climático, tomando en consideración la cobertura dada por los dos

¹⁶ Google Trends, COP 26, acceso el 27 de marzo de 2022, <https://trends.google.es/trends/explore?q=cop%2026&geo=SV>

medios de comunicación más reconocidos en ese país y en América Latina: La Nación y Clarín, desde 2009 hasta 2013.¹⁷

Entre las consideraciones más relevantes del estudio, se refuta el argumento presentado por autores como Mike Shanahan, en donde se afirma la existencia de un patrón en el comportamiento de la cobertura mediática sobre cambio climático en países menos industrializados, en donde su proyección se encuentra vinculada como un asunto meramente medioambiental, ajeno al ámbito social y político.¹⁸ Sin embargo, González logró comprobar a partir de un análisis 409 notas, que en realidad surgen 5 dimensiones principales al momento de difundir esta información, a ser presentada como un asunto político que a su vez es social, ambiental, científico y económico.¹⁹

En la misma línea de pensamiento, puede aseverarse que lo anterior no exenta que a nivel regional el cambio climático ha sido receptor de un tratamiento mediático en el que confluye en un espacio homogéneo que resalta la generalidad con la que es emitido y aceptado en la opinión pública, generando un espejismo cognitivo tanto en la sociedad civil como a escala gubernamental, pues estos picos de alza observados en las gráficas anteriores coinciden nuevamente con el surgimiento de las diferentes conferencias de Naciones Unidas relativas al cambio climático, cuyos efectos suelen ser caracterizados como efímeros en relación a la vigencia de la atención de estos asuntos por parte de la ciudadanía.

Asimismo, otra caracterización importante es con respecto a los asuntos que son transmitidos al momento de comunicar aspectos relacionados con el cambio climático, los cuales pueden variar acorde a la línea editorial, la sección en la que es presentado y por supuesto, los intereses fácticos que por su naturaleza se encuentran implícitos en elemento discursivo de la información.

17 Luis González Alcaraz, "La Agenda Temática del Cambio Climático en la Prensa Argentina", *Oficios Terrestres*, n.34 (2016): 77, <https://oaji.net/articles/2016/2719-1474997024.pdf>

18 *Ibid.*

19 *Ibid.* 81.

Retomando la visión de González, el primero de ellos es ineficacia de los acuerdos internacionales para contrarrestar los efectos del cambio climático, recayendo la responsabilidad en los Estados miembro de la CMNUCC.

En segundo lugar, prosigue el discurso político, categoría que ha sido identificada por medio de las declaraciones oficiales de jefes de gobierno y Estado, quiénes a través de sus intervenciones expresan su postura frente al cambio climático, ya sea a nivel de planes de gobierno, promesas de campaña o acciones puntuales para enfrentar sus efectos en términos nacionales e internacionales.

Lo anterior, remite a una tercera categoría alineada a la presentación de este fenómeno en el marco de un conflicto internacional, en el que dos actores disruptivos entre sí, emiten sus posturas que finalmente generan controversias dentro de los foros internacionales, tal como se hizo referencia anteriormente con respecto a Estados Unidos y a China como principales responsables de los efectos de la industrialización a una escala mundial.

La llamada “hora del planeta” y las demandas de acción climática, se encuentran en cuarto y quinto lugar, por lo que, en este caso, cabe resaltar el papel que juegan las solicitudes provenientes desde un crisol de sectores hacia actores gubernamentales a fin de generar medidas que atañen a la problemática en cuestión.

Es insoslayable mencionar que la resolución científica se encuentra en la posición número 20 de las categorías establecidas por González, un elemento probatorio de una de las principales tesis del presente escrito y es que la tendencia mediática no es compatible en realce de aquellos elementos que finalmente han sido presentados en escasas ocasiones sobre la incertidumbre de la academia a través de sus estudios o en algunos casos, solo se enfoca la atención en la difusión de los mismos más no en sus resultados.

3.2 Agenda Setting en la República del Perú

En la región, otro caso de estudio emblemático ha sido localizado en Perú, retomado por Carlos García, miembro de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, cuya investigación publicada en 2018 hace referencia al comportamiento de dos medios de comunicación importantes en Perú en el período 2013-2017, los cuales son: El Comercio y La República.

Uno de los hallazgos más comunes que se entrelazan con los estudios anteriormente referenciados, se relaciona con la importancia de la COP 20, celebrada a finales de 2014 desarrollada precisamente en ese país y en la cual se destaca la adopción de la Declaración Ministerial de Lima sobre Educación y Sensibilización.²⁰

En adición a lo anterior, García añade que la difusión mediática en América Latina suele privilegiar a las fuentes oficiales que en su mayoría carecen de una contextualización o análisis que afecta a la calidad informativa y que por ende, demuestra el desconocimiento de los medios de comunicación sobre la importancia del cambio climático y la estrategia comunicativa sobre el mismo, ello a razón de la complejidad que conllevaría transmitir valoraciones técnicas provenientes desde la ciencia y la academia para que pueda ser comprendida por la sociedad civil y los sectores que la componen.

Por otra parte, desde la perspectiva del autor, es un fenómeno frecuente que en las notas periodísticas *“manejan un número limitado de fuentes, donde los protagonistas fundamentales suelen pertenecer a las élites de dichos ámbitos”*,²¹ por lo que, el abordaje político demuestra una desventaja en comparación de un enfoque social, en el cual, las fuentes son diversas, convergen elementos públicos

20 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “COP 20 aprueba declaración ministerial sobre derechos de acceso y cambio climático”, 12 de diciembre de 2014, <https://www.cepal.org/es/notas/cop-20-aprueba-declaracion-ministerial-sobre-derechos-de-acceso-y-cambio-climatico>

21 Carlos Gonzáles García, “Tratamiento periodístico del cambio climático en los diarios peruanos El Comercio y La República (2013-2017)”, *Revista Scielo*, n.38, 2018, https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-15292018000200026#aff1

y privados evitando caer en la monotonía del vínculo sociedad-Estado-cambio climático, en cuanto a su responsabilidad en la prevención de la problemática.

Nuevamente, recae dentro del *framing* los señalamientos de la debilidad de los acuerdos internacionales enmarcados en el medioambiente, la postura nacional de los gobiernos y el sistema político, las consecuencias económicas, así como la intervención de aspectos morales y religiosos. En ese orden de ideas, los eventos de carácter político monopolizan la prioridad de la Agenda Setting cuando estos ocurren sobre todo a nivel internacional, inclusive, su incidencia es casi comparable a la cobertura dada a los desastres naturales, de lo contrario la cobertura mediática coloca en segundo plano todo lo relacionado al cambio climático.

García afirmará también que el análisis hacia El Comercio y La República, se centran en el desarrollo de la COP 21 como un suceso disruptivo en la lucha contra el cambio climático, cuando en su lugar debería de priorizarse la atención en los antecedentes del problema y en su mitigación; no obstante, bajo una óptica integral, puede caerse en un error al priorizar estrictamente las acciones preventivas frente aquellas referentes a la adaptación, en donde el verdadero énfasis incluye la resiliencia frente al cambio climático a partir de las condiciones del presente, específicamente en la reducción de la vulnerabilidad de los recursos naturales y de la capacidad de acción del ser humano ante dichos desafíos.

De acuerdo a esta postura, es imprescindible señalar que los lapsos intermitentes en los que la Agenda *Setting* centra su atención en temas relativos a este fenómeno, así como la baja calidad informativa, son elementos que por excelencia influyen en la percepción limitada de la opinión pública, a excepción por supuesto de los actores que se desenvuelven desde la Academia, quienes más allá de cualquier otra circunstancia, por su formación académico profesional suelen encontrarse más informados desde una concepción teórica y experimental.

IV. Un nuevo período de ascendencia con altas y bajas

A pesar de que los estudios incipientes sobre la Agenda *Setting* y el cambio climático inician desde el siglo XXI, existen elementos que a causa del *framing* establecido en los medios de comunicación a nivel internacional y regional siguen marcando la pauta en la concepción de este fenómeno y el lugar que le ha sido otorgado por la opinión pública debido a la misma agenda establecida de acuerdo a los intereses propios de las elites sociales, económicas y políticas en cada país.

No es de extrañar que con el surgimiento de la pandemia por COVID-19, los encuadres de la tendencia mediática hayan sido acaparados por un fenómeno que en apariencia conlleva el ámbito sanitario pero que en realidad, se despliega por la naturaleza de sus repercusiones a las diversas esferas de la sociedad internacional, llegando a ser dimensionada como la principal preocupación de las organizaciones internacionales y gobiernos del mundo, cuando en realidad el impacto latente del cambio climático se encuentra triplicado, aunque este no sea concebido con la preocupación debida, incluso porque la primera ha acelerado sus efectos con los insumos de higiene y cuidado personal que esta requiere para su prevención.

Es por ello que luego de haber realizado un breve esbozo sobre la evolución de las principales investigaciones relacionadas al binomio Agenda *Setting* y cambio climático, se procederá al establecimiento de las siguientes valoraciones finales:

1. Los casos de estudio sobre España, Argentina y Perú demuestran que a pesar de las diferencias en cuanto a contexto y posición geográfica, convergen su atención en la cobertura mediática, las dimensiones establecidas por las notas periodísticas, así como los efectos de la temporalidad de la tendencia y la percepción arraigada a la sociedad civil y a la esfera societal, sin embargo ninguno de

ellos profundiza en las repercusiones que dicha difusión puede remitir con respecto a la priorización de la agenda internacional de desarrollo y el financiamiento climático.

2. Más allá del desconocimiento sobre la gravedad de la problemática, los medios de comunicación a través de su agenda establecen las pautas con las que se transmite una serie de hechos que constantemente evolucionan hacia una vía sin retorno descrita en los informes emitidos por la IPCC; sin embargo, un elemento disruptivo que ha sido observado paulatinamente en los medios de comunicación ha sido la participación de expertos en la redacción de estas notas periodísticas, de tal forma que aunque siguen siendo esfuerzos incipientes, transforman la narrativa con la que han sido descritos.
3. Con respecto a la toma de decisiones a nivel gubernamental y subnacional sobre las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, no escapan de los efectos que el *framing* realiza a partir de los contextos nacionales, puesto que al predominar la narrativa política en los medios de comunicación a escala regional, las acciones estatales convergen en sí mismas hacia la coyuntura, característica predominante en la mayoría de sistemas políticos latinoamericanos en donde la ausencia de un Plan de Nación juega en contra de una agenda que posibilite la continuidad de las políticas públicas entorno al cambio climático.
4. La academia posee el desafío de dar continuidad a la investigación científica de la relación entre la Agenda *Setting* y el cambio climático, de tal forma que incluya la incidencia de un *framing* coyuntural en la cooperación internacional, representada en el acceso y estructuración del financiamiento climático que a partir de sus particularidades se vuelven endebletes ante las tendencias pautadas

desde la Agenda *Setting*, siendo que a nivel internacional se continúa desconociendo de manera generalizada sobre la relevancia de su funcionalidad en la lucha contra el cambio climático, así como la importancia de las estrategias de comunicación para una inclusión real de la sociedad civil.

5. Finalmente, de no tomarse en consideración todos estos aspectos, puede afirmarse que en los próximos años, continuará el desarrollo de una fase de ascenso con altos y bajos, cuya esencia se encontrará definida por la coyuntura manifiesta en desastres naturales o conferencias internacionales, mas no en la celeridad de políticas multisectoriales que permitan esfuerzos institucionalizados para mitigar verdaderamente los efectos de un fenómeno que podría culminar con la existencia misma del ser humano y que hasta ahora, gracias a la Agenda *Setting*, ha sido minusvalorado: el cambio climático, un fenómeno natural modificado por la actividad antropogénica a nivel global.

Bibliografía

- » Ardèvol-Abreu, Alberto. "Framing o teoría del encuadre en comunicación. Orígenes, desarrollo y panorama actual en España", *Revista Latina de Comunicación Social*, n.70 (2015). <http://www.revistalatinacs.org/070/paper/1053/RLCS-paper1053.pdf>
- » Aruguete, Natalia. "Agenda Setting y Framing, un debate teórico inconcluso". *Revista Más Poder Local*. n.30 (2017).<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5788523.pdf>
- » Carlos Gonzáles García. "Tratamiento periodístico del cambio climático en los diarios peruanos El Comercio y La República (2013-2017)". *Revista Scielo*, n. 38: 2018. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-15292018000200026#aff1
- » Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "COP 20 aprueba declaración ministerial sobre derechos de acceso y cambio climático". 12 de diciembre de 2014. <https://www.cepal.org/es/notas/cop-20-aprueba-declaracion-ministerial-sobre-derechos-de-acceso-y-cambio-climatico>
- » De Vengoechea, Alejandra. "Las Cumbres de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático". Proyecto Energía y Clima de la Fundación Friedrich Ebert – FES, 2012. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-energiayclima/09155.pdf>
- » El País. "EE UU y China hacen fracasar Copenhague". *Internacional*. El País, 16 de noviembre de 2009. https://elpais.com/internacional/2009/11/15/actualidad/1258239608_850215.html
- » Fernández Reyes, Rogelio. "La cobertura mediática del cambio climático y el cambio transformacional". *EFE: Verde (blog)*. 6 de diciembre de 2017. <https://www.efeverde.com/blog/creadoresdeopinion/la-cobertura-mediatica-del-cambio-climatico-cambio-transformacional-rogelio-fernandez-reyes/>
- » González Alcaraz Luis. "La Agenda Temática del Cambio Climático en la Prensa Argentina". *Oficios Terrestres*, n.34: 2016. <https://oaji.net/articles/2016/2719-1474997024.pdf>
- » Google Trends. *Agenda 2030*. acceso el 27 de marzo de 2022. <https://trends.google.es/trends/explore?cat=16&date=2015-01-01%202015-12-31&q=agenda%202030>
- » Martín Chivelet, Javier. *Memorias de un clima cambiante. Claves científicas para enfrentarse al cambio climático (España, 2016)*
- » Naciones Unidas. "El Acuerdo de París". *Acción por el clima*. acceso el 27 de marzo de 2022, <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>
- » Pontificia Universidad Católica de Chile. *Agenda Setting: ¿Cómo marcan pauta los medios de comunicación?* 10 de enero de 2021. <https://www.uc.cl/noticias/agenda-setting-como-marcan-pauta-los-medios-de-comunicacion/>
- » The National Aeronautics and Space Administration (NASA). *MODIS Instrument Team. NASA Goddard Space Flight Center. Visible Earth, 2000*. <https://visibleearth.nasa.gov/images/54223/global-surface-reflectance-and-sea-surface-temperature/542251>



Visita nuestra Página Web:

<http://aequus.jurisprudencia.ues.edu.sv>



REVISTA RELACIONES INTERNACIONALES

REQUISITOS PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS “AEQUUS EDITORIAL”

La Revista Relaciones Internacionales de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador es una publicación anual que tiene como propósito crear un espacio para la discusión académica en temas de interés en materia de las Relaciones Internacionales. La Revista reúne la producción académica de docentes, estudiantes y graduados de la Facultad, así como profesionales e investigadores nacionales, internacionales y de la comunidad universitaria en general, para promover la difusión del trabajo científico en temas de relevancia nacional e internacional. En ella se presentan artículos académicos, investigaciones y ponencias entre otros.

Para realizar una publicación en la Revista, se deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Poseer evidente calidad científica, estar redactados de forma impersonal, es decir escritos en tercera persona del singular y conforme a las reglas de la gramática española, ortografía y sintaxis.
- b) Los textos se entregarán en formato Word, escritos en letra Arial de 11 puntos a un espacio y medio, con una extensión de 15 a 20 páginas tamaño carta.
- c) El título será lo más ilustrativo y conciso posible, escrito en idioma español y después en inglés, compuesto de entre 8 o 9 palabras claves significativas del texto.
- d) Resumen: Se deberá incorporar un resumen de entre 200 y 250 palabras en español y a continuación su traducción al inglés (abstract). El resumen se estructurará recogiendo el objetivo o finalidad de la investigación, los procedimientos básicos del mismo y los resultados o conclusiones del estudio.
- e) Palabras clave: Luego del resumen se deben incluir de 5 a 10 palabras claves o descriptoras, expresadas en español y en inglés (keywords).
- f) Los artículos se acompañarán de un curriculum extractado (entre 50 y 75 palabras) del autor o autores, que indique el perfil académico y profesional, así como sus principales líneas de investigación y afiliación académica.
- g) Todas las citas y referencias deberán respetar el Manual de Estilo Chicago (edición 16, nota completa).
- h) Los trabajos estarán sujetos al dictamen del Consejo Editorial. Los artículos aceptados se someterán a corrección de estilo por parte del Consejo Editorial de la Revista y su publicación estará sujeta a disponibilidad de espacio en cada número de la misma.
- i) Los autores que envíen sus trabajos a la Revista aceptan: el dictamen emitido por el Consejo Editorial, autorización para publicar en la Revista en formato físico y posteriormente vía electrónica, reimpresión en ediciones especiales de la Facultad y en cualquier otro medio que permita lograr una mayor y mejor difusión.
- j) Los artículos deberán tomar en cuenta los criterios de calidad aquí definidos y además serán revisados por un par evaluador.
- k) Los autores que estén interesados en publicar, deberán enviar a la Unidad de Investigación su trabajo al correo electrónico investigacion.jurisprudencia@ues.edu.sv, para que éste pueda ser revisado y evaluado por el Consejo Editorial. A la vez se someten a la revisión de su trabajo y a la posterior subsanación de observaciones.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE INVESTIGACIÓN



Teléfonos: 2511-2000 Ext. 6526
Ciudad Universitaria



Aequus Editorial



Universidad de El Salvador
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

Universidad de El Salvador
ISNI: 0000 0001 2107 1797

ISSN: 2464-2611
e-ISSN: 2709-4936



9 772464 261006



9 772709 493001