

Año 10 | n° 28

Septiembre-diciembre 2023

ISSN 2386-5776

Comillas Journal of International Relations



OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

**Perspectivas, ámbitos y desafíos en torno a la
Agenda 2030 en el contexto postpandemia**

**Perspectives, Areas and Challenges around
the 2030 Agenda in the Post-Pandemic Context**

Editoras invitadas/Guest editors: Analilia Huitrón Morales y Heike Clara Pintor Pirzkall

Guillermo Vergara Pérez, Alejandra Argueta-Quintanilla y Lisandro Pérez-Hernández, Fernando de la Cruz Prego y Claudia Anait Ocman Azueta y Adriana Sletza Ortega Ramírez

SUMARIO

Año 10 | n° 28

Septiembre-diciembre 2023



Nota de las coordinadoras num. 28..... IV
Analilia Huitrón Morales y Heike Clara Pintor Pirzkall

MONOGRÁFICO: PERSPECTIVAS, ÁMBITOS Y DESAFÍOS EN TORNO A LA AGENDA 2030 EN EL CONTEXTO POSTPANDEMIA

La cooperación regional entre América Latina y la Unión Europea: un vector estratégico para la Agenda 2030 1

Regional Cooperation between Latin America and the European Union: A Strategic Driver for the 2030 Agenda
Guillermo Vergara Pérez

Identificación de buenas prácticas en las iniciativas de asociativismo municipal para la generación de avances en el cumplimiento de la Agenda 2030. Estudio de caso del Área Metropolitana de San Salvador 14

Identification of Good Practices in Municipal Associative Initiatives to Generate Progress in Compliance with the 2030 Agenda. Case Study of the San Salvador Metropolitan Area
Alejandra Argueta-Quintanilla y Lisandro Pérez-Hernández

Avances en la Agenda 2030 desde España y la Unión Europea. Pacto Verde Europeo, Fondos NextGen y Plan de Recuperación 34

Advances in the 2030 Agenda from Spain and the European Union. European Green Deal, NextGen Funds and Recovery Plan
Fernando de la Cruz Prego

La gobernanza migratoria en el contexto de la Agenda 2030 y la gestión migratoria Estados Unidos-México 50

The Migration Governance in the Context of Agenda 2030 and the United States-Mexico Migration Management
Claudia Anait Ocman Azueta y Adriana Sletza Ortega Ramírez

MISCELÁNEA | ARTICLES

Challenging the notion that “Refugees Belong in Camps”. Alternative Settlement for Migrants. The Case Study of Ecuador..... 65

Desafiando la noción “los refugiados deben estar en campos”. Formas alternativas de asentamiento. El estudio de caso de Ecuador
Blanca Fierro Álvarez-Ossorio



Seguridad de golpe y golpes de seguridad: análisis crítico sobre la política de seguridad del gobierno Duque en Colombia	86
Blow Security and Security Blows: Critical Analysis of the Duque Government's Security Policy in Colombia	
César Augusto Niño González	
Dimensiones religiosas del conflicto en Ucrania	105
Religious Dimensions of the Ukraine conflict	
Diego Alonso-Lasheras	

RECENSIONES I BOOK REVIEWS

Ecofeminismos: la sostenibilidad de la vida	
Yayo Herrero y Verónica Gago.....	118
Por María Ríos Morales	
La polarización política en Estados Unidos. Orígenes y actualidad de un conflicto permanente	
Josep María Colomer	120
Por Alfredo Crespo Alcázar	
DIRECTOR DE LA REVISTA I JOURNAL EDITOR	123
CONSEJO DE REDACCIÓN I EDITORIAL BOARD	123
CONSEJO ASESOR I ADVISORY BOARD	123
DIRECTRICES PARA AUTORES I AUTHOR GUIDELINES	124

Nota de las coordinadoras del número 28

Perspectivas, ámbitos y desafíos en torno a la Agenda 2030 en el contexto pospandemia

El compromiso adquirido por la comunidad internacional con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como la recuperación social y económica pospandemia, la crisis climática y el conflicto ruso-ucraniano supone aunar esfuerzos para dar respuesta a los retrocesos en materia de desarrollo que estas crisis han provocado, motivando una transición económica, social y ecológica justa con un enfoque comprensivo a la realidad de interdependencia, multipolaridad y multiactor del contexto internacional sin dejar a nadie atrás.

Así, en el ecuador del plazo para cumplir con la Agenda 2030 la actualidad pone el foco de atención en el riesgo que corren los ODS para el logro de sus metas. Los impactos de las diferentes crisis inciden directamente en el empeoramiento de las condiciones de vida de las personas y del planeta, lo que se traduce en un aumento de las migraciones, las protestas sociales y la deslegitimación de las instituciones gubernamentales como agentes con capacidad para hacer frente a los desafíos de desarrollo actuales y futuros. Frente a este escenario, el multilateralismo, la cooperación financiera y técnica para el desarrollo, y la gestión desde lo local, se convierten en instrumentos necesarios con los cuales construir un horizonte que permita avanzar en la consecución del desarrollo humano, sostenible e inclusivo.

Con la intención de vislumbrar los escenarios actuales y futuros en esta materia, se presenta este monográfico titulado *Perspectivas, ámbitos y desafíos en torno a la Agenda 2030 en el contexto pospandemia*, en el que se analiza el multilateralismo, la cooperación regional, binacional y descentralizada como instrumentos para gestionar los efectos negativos de la pandemia y lograr avanzar en las metas de la Agenda 2030.

El primer artículo “La cooperación regional entre América Latina y la Unión Europea: un vector estratégico para la Agenda 2030”, de la autoría de Guillermo Vergara, presenta el replanteamiento de estrategias y prioridades para alcanzar los objetivos nacionales e internacionales, en particular los relacionados con los objetivos de la Agenda 2030. La respuesta a este escenario apunta a la idoneidad de los enfoques multilaterales, que parecen los únicos capaces de conseguir alianzas eficaces, sustentadas por valores e intereses compartidos y por un orden mundial basado en reglas, frente a planteamientos más restringidos. Como ejemplo de este enfoque, su trabajo reivindica la cooperación UE-América Latina y Caribe como un motor estratégico fundamental para impulsar la Agenda 2030. Este motor solo será eficiente si, en todas las acciones de cooperación, se tiene muy presente la dimensión social.

El segundo artículo es de Alejandra Argueta-Quintanilla y Lisandro Pérez-Hernández, titulado “Identificación de buenas prácticas en las iniciativas de asociativismo municipal para la generación de avances en el cumplimiento de la Agenda 2030”. Estudio de caso del Área Metropolitana de San Salvador analiza la relevancia que los gobiernos locales tienen en materia de desarrollo territorial y su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los autores estudian el caso concreto de la red de gobiernos locales en El Salvador que conforman el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), atribuyéndole una buena práctica como instrumento para promover el asociativismo municipal en la promoción de la inclusión, cooperación y fortalecimiento de capacidades en la gestión de procesos de desarrollo territorial, aspectos necesarios para la contribución estratégica de la Agenda 2030.

El artículo titulado “Avances en la Agenda 2030 desde España y la Unión Europea. Pacto Verde Europeo, Fondos Next-Gen y Plan de Recuperación”, a cargo de Fernando de la Cruz, analiza el plan de inversiones estratégicas propuesto por la Unión Europea mediante los llamados fondos Next Generation y el Pacto Verde Europeo como instrumentos que

permitan al continente recuperarse del impacto económico y social de la pandemia, además de buscar una modernización de su estructura productiva; y revisa en concreto el Plan de Recuperación de España con relación al cumplimiento de los ODS, como ejemplo de una estrategia política y financiera que van más allá de la narrativa liderada desde las instituciones públicas a favor de la consecución de los ODS.

Finalmente, el artículo “La gobernanza migratoria en el contexto de la Agenda 2030 y la gestión migratoria Estados Unidos-México” de Claudia Ocman y Adriana Ortega argumenta que, como estrategia neoliberal, la gobernanza global de las migraciones, se sostiene sobre instrumentos del *Soft International Law* que no respaldan suficientemente la seguridad humana de las personas migrantes, induciendo su cuestionamiento, así como de la Agenda 2030, ante la securitización de las migraciones y la gestión de la migración por los EE. UU. y México para el caso de la diáspora venezolana, concluyendo que es importante instrumentar, ampliar y alinear la gobernanza global de las migraciones con los subsistemas existentes en América, rescatando los instrumentos interamericanos vinculantes precedentes y no sólo priorizando los instrumentos del *soft law*.

Los artículos que constituyen este monográfico permiten, por tanto, reflexionar sobre la importancia de la Agenda 2030 como eje central de un consenso multilateral sin precedentes entre Estados y actores sociales basada en cinco dimensiones fundamentales: personas, prosperidad, planeta, participación colectiva y paz, para proteger el planeta, luchar contra la pobreza y tratar de erradicarla con el objetivo de construir un mundo más próspero, justo y sostenible para las generaciones futuras.

Analilia Huitrón Morales

Profesora Asociada del Departamento de Relaciones Internacionales
Universidad Pontificia Comillas
ahuitron@comillas.edu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8344-4894>

Heike Clara Pintor Pirzkall

Profesora Propia Adjunta del Departamento de Relaciones Internacionales
Universidad Pontificia Comillas
hcpintor@comillas.edu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3697-0423>



LA COOPERACIÓN REGIONAL ENTRE AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA: UN VECTOR ESTRATÉGICO PARA LA AGENDA 2030

Regional Cooperation between Latin America and the European Union: A Strategic Driver for the 2030 Agenda

Guillermo Vergara Pérez

Collège d'Europe

Email: guillermo.vergara@coleurope.eu

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-7122-5551>



Autor

El contexto mundial actual, sumido en la recuperación de las crisis derivadas de la pandemia COVID-19 y de la guerra en Ucrania, exige el replanteamiento de estrategias y prioridades para alcanzar los objetivos nacionales e internacionales, en particular los relacionados con los objetivos de la Agenda 2030. La respuesta a este escenario apuntala la idoneidad de los enfoques multilaterales, que parecen los únicos capaces de conseguir alianzas eficaces, sustentadas por valores e intereses compartidos y por un orden mundial basado en reglas, frente a planteamientos más restringidos. Como ejemplo de este enfoque, este trabajo reivindica la cooperación UE-América Latina y Caribe como un motor estratégico fundamental para impulsar la Agenda 2030 sin desatender los programas de transición —verde, digital, energética— en ambas regiones. Este motor solo será eficiente si, en todas las acciones de cooperación, se tiene muy presente la dimensión social.



Resumen

The current global context, in the midst of recovering from the crises resulting from the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine, calls for a rethink of strategies and priorities to achieve national and international goals, in particular those related to the 2030 Agenda goals. The response to this scenario supports the adequacy of multilateral approaches, which seem to be the only ones capable of achieving effective partnerships, underpinned by shared values and interests and a rules-based world order, as opposed to more restricted approaches. As an example of this approach, this paper claims EU-Latin America and the Caribbean cooperation as a fundamental strategic driver to promote the 2030 Agenda without neglecting the programmes of transition — green, digital, energy — in both regions. This driver will only be efficient if the social dimension is taken into account in all cooperation actions.



Abstract

Unión Europea; Mercosur; América Latina y Caribe; desarrollo sostenible; Agenda 2030; multilateralismo.



Key words

European Union; Mercosur; Latin American and the Caribbean; sustainable development; 2030 Agenda; multilateralism.

Recibido: 14/03/2023. Aceptado: 10/09/2023



Fechas

1. Introducción

El día después de la pandemia de COVID-19 ha dejado al descubierto un panorama internacional marcado por un nuevo contexto, donde los países más afectados y con menos protección institucional se han encontrado en una situación de debilidad económica y social superior a aquellos que mejor han confrontado las consecuencias de la pandemia.

Además, la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 ha sacudido el tablero internacional, planteando un nuevo modelo autocrático en contraposición a las democracias liberales, con el apoyo implícito de una China que, poco a poco, se erige como socio prioritario de los países de renta media en su camino hacia el hegemon mundial.

En un mundo donde las relaciones internacionales cada vez se describen más por las discrepancias, las diferencias, la competitividad económica y la intimidación militar que por la cooperación, la UE y América Latina y Caribe (ALC) se perciben como dos valedores de un modelo asentado en el orden multilateral, la interdependencia económica y los derechos de sus ciudadanos.

Este artículo plantea las bondades de reforzar la cooperación entre ambas regiones para hacer frente de manera conjunta a los grandes retos actuales, agravados por las consecuencias de las crisis pospandemia. Además, esta relación podría tener un efecto *spillover* en otras áreas del mundo que también se enfrentan a la presión de las autocracias.

El alto representante y vicepresidente de la UE, Josep Borrell, destacaba en la última Cumbre Iberoamericana¹ que ambas regiones tienen que ser “socios fiables para hacer frente a los tres grandes problemas de nuestro mundo: el cambio climático —o, en general, los problemas del medioambiente—, la revolución tecnológica y la cohesión social”.

El alineamiento mostrado en dicha cumbre puede ser un anticipo de mayores acuerdos y de un impulso a la cumbre UE-CELAC², de julio de 2023, tras ocho años sin convocarse.

En esa línea, el objetivo de este trabajo es defender la importancia y oportunidad de una relación birregional guiada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, con particular atención a las dimensiones medioambiental y social y presentar el Acuerdo de Asociación entre la UE y el Mercosur como un potencial catalizador de compromisos entre ambas partes, tanto en materia comercial como social y medioambiental, coherentes con los ODS.

Para ello, se analizan los últimos informes anuales de desarrollo sostenible presentados por Naciones Unidas y otros organismos, explorando cómo la profundización de las relaciones entre ambas regiones puede reactivar la Agenda 2030 y servir como referente a otros actores.

El trabajo expone en primer lugar, el impacto global de la pandemia y, a continuación, la situación particular de ALC y la UE; seguidamente, se aborda el núcleo del estudio, resaltando los posibles beneficios derivados de una mayor cooperación birregional, con particular atención al Acuerdo de Asociación Mercosur-UE como uno de los principales vehículos para reforzar dicha cooperación. Esta propuesta se apoya en las oportunidades que ofrecen iniciativas como este Acuerdo, suscrito en 2019 y pendiente de ratificación, en cuanto instrumentos innovadores para afrontar conjuntamente desafíos como el cambio climático y las transiciones verde y

Este artículo plantea las bondades de reforzar la cooperación entre ambas regiones para hacer frente de manera conjunta a los grandes retos actuales, agravados por las consecuencias de las crisis pospandemia...

1 República Dominicana, 24 y 25 de marzo de 2023.

2 Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

digital, alineándolos con los objetivos de la Agenda 2030. El potencial de este Acuerdo podría extenderse, a través de la CELAC, al conjunto de ALC. La actual presidencia española del Consejo de la UE ofrece una ventana de oportunidad para lograr su ratificación y activar este motor estratégico en las relaciones birregionales.

2. El impacto global de la crisis pospandemia en la Agenda 2030

La COVID-19 puso en jaque a los sistemas sanitarios de todo el mundo. Si bien el rápido intercambio de lecciones aprendidas en el ámbito de la salud y el fortalecimiento de la resiliencia de estos sistemas fueron una prioridad inmediata, pronto se vio el verdadero impacto del virus y la magnitud de sus efectos.

La crisis sanitaria fue seguida de una “corriente de resaca” que amenazó con llevarse por delante varias capas de la sociedad a través de crisis “colaterales”, de las que llevará tiempo recuperarse. Así, las familias y las economías de todo el mundo se vieron fuertemente golpeadas, especialmente en las naciones más pobres, que solo dedicaron algo menos del 1% del PIB para ayudar a aliviar el dolor económico, frente al 3% en los países en vías de desarrollo y al 10% en los más ricos (Kurbiel, 2021). Esta situación ha aumentado las desigualdades inter e intra-Estados: mientras las naciones más ricas ya están recuperando la situación previa a la pandemia, las más pobres aún luchan contra sus efectos, agravándose la brecha en términos de indicadores de igualdad y competitividad económica (Sachs et al., 2022).

Es significativo que los objetivos a medio y largo plazo acordados por la comunidad internacional en 2015, cristalizados en los ODS de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París para el Cambio Climático, se centraron en reforzar las tres dimensiones que luego se han visto más afectadas por los efectos de la pandemia: la economía, la sociedad y las personas, y el medioambiente.

El propio Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) reconoce que “de haber avanzado más rápidamente en la consecución de los ODS, el mundo hubiera estado mejor preparado frente a la COVID-19” (Gascueña, 2020). Sin embargo, la situación previa a la pandemia tampoco invitaba al optimismo en cuanto a conseguirlos en el plazo previsto, ni siquiera por los países mejor posicionados en los rankings —los nórdicos europeos—. Además, a menudo, los buenos resultados en los países ricos occidentales, produce efectos indirectos internacionales negativos que repercuten en economías menos avanzadas, en particular a través de un consumo no sostenible (Sachs et al., 2022, p. ix).

En 2021, la mayoría de los gobiernos ya contaba con planes de acción y estrategias para implementar los ODS, pero se apreciaba una falta de concurrencia entre el apoyo político manifestado y la efectiva integración de los Objetivos en las políticas públicas y en los presupuestos nacionales. Incluso entre los miembros del G-20, quienes acordaron canalizar las inversiones hacia los Estados menos favorecidos, los esfuerzos y compromisos políticos reales variaban significativamente (Sachs et al., 2022, pp. vii-x). Hoy, todo apunta a que los efectos de la pandemia dibujarán un punto de inflexión en la Agenda 2030, pero queda por dilucidar si ese viraje será hacia una reactivación de los esfuerzos por avanzar en los ODS o hacia una progresiva hibernación de estos que desemboque en su fracaso final.

La actual crisis poliédrica, que podría revertir casi una década de progreso, refuerza el convencimiento de que la comunidad internacional debe recuperar los objetivos a largo plazo una

Se aborda el núcleo del estudio, resaltando los posibles beneficios derivados de una mayor cooperación birregional, con particular atención al Acuerdo de Asociación Mercosur-UE

vez superado el *shock* inicial de la pandemia. Este *shock* evidencia los errores cometidos y la necesidad de corregirlos, pero también genera oportunidades para buscar soluciones nuevas y apostar por modelos distintos. Es comprensible la preocupación de los gobernantes por lo más próximo e inmediato, pero el carácter multipolar y global de las relaciones internacionales y comerciales, así como la llegada de crisis nuevas, como la guerra en Ucrania, obligan a atender también objetivos globales a largo plazo, que permitan no solo enfrentar futuras crisis, sino también prevenirlas y mitigar sus efectos.

Este enfoque será ineficaz si no se aplica a través de soluciones multilaterales, que posibiliten diálogos complejos entre actores muy diversos. En este punto, hay que subrayar que, además de las dimensiones económica, social y medioambiental, los ODS incluyen una cuarta dimensión: la relacionada con la creación de “alianzas para lograr los objetivos”, recogida en el ODS 17 a modo de colofón, que vendría a respaldar el enfoque multilateral.

El contexto pospandemia, de recursos financieros limitados, pone de relieve la necesidad de un plan global de financiación de los ODS, en el que deberían tener un papel más relevante los países del G20, y, particularmente, los miembros del G7. Sin una cooperación técnica y diplomática y sin una financiación adaptada a la realidad de los Estados menos desarrollados, el avance en los ODS no será posible. Avanzar a velocidades muy distintas podría desencadenar nuevas crisis, de las que los países más desarrollados no se verían exentos. Aunque la mayor parte de la comunidad internacional apoya decididamente los ODS, el carácter cortoplacista de las actuaciones para paliar los efectos más directos de la pandemia podría derivar en nuevos discursos iliberales que presenten la Agenda 2030 a la ciudadanía como un instrumento que limita sus libertades y aumenta sus obligaciones, mientras favorece a algunas grandes empresas y sectores.

Así las cosas, lo más lógico sería apostar por alianzas entre Estados que, por encima de sus posibles asimetrías, compartan objetivos, valores y una visión global del mundo. Desde esta perspectiva, las relaciones entre la UE y ALC podrían servir como un vector de fuerzas para impulsar la reactivación de los ODS a nivel regional y también global. La existencia de diversos procesos de integración latinoamericanos simultáneos; el avance en acuerdos de asociación (de la UE con Mercosur, Chile, México) que incluyen cláusulas vinculadas a la Agenda 2030, o la apuesta de la mayoría de estos Estados por modelos democráticos sugieren que el fortalecimiento de esta relación podría ser un instrumento relevante para reactivar la Agenda 2030 en el contexto pospandemia.

3. La situación pospandemia en América Latina y el Caribe

“Estructuras de protección social débiles, sistemas de salud fragmentados y profundas desigualdades” (Naciones Unidas, 2020): ese era el panorama que, de manera no uniforme, presentaba el conjunto de ALC antes del inicio de la pandemia.

Si bien las tasas de pobreza en la región no eran tan desorbitadas como en otras zonas del mundo, el carácter primordialmente informal de su economía, junto a la reprimarización de esta en la última fase de su crecimiento, la mala asignación de recursos, una arquitectura financiera poco eficiente y la debilidad institucional, colocaban a ALC en una situación de especial vulnerabilidad ante un fenómeno como el COVID-19 (Ayuso, 2020). De acuerdo con las estima-

La crisis sanitaria fue seguida de una “comiente de resaca” que amenazó con llevarse por delante varias capas de la sociedad a través de crisis “colaterales”, de las que llevará tiempo recuperarse

ciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), esta situación llevaría a 215 millones de personas (casi el 35% de la población) a una situación de pobreza extrema (Gascuña, 2020). Obviamente, esta situación no afecta solo a la economía, sino que tiene implicaciones sociales, medioambientales y políticas, poniendo a ALC en una posición de mucha debilidad a la hora de afrontar la recuperación pospandemia. Parece claro que se necesita una transformación del modelo de desarrollo de la región, y que el carácter transversal de la Agenda 2030 podría ayudar a conducir esa renovación.

Como expone Ayuso (2022), para superar esta situación, agravada por la inflación, la depreciación de las monedas locales y los déficits fiscales es fundamental que los recursos financieros regionales sean suficientes, sin perder de vista que ALC es la región más endeudada del mundo en desarrollo, con una deuda externa del 77,6%. Por ello, una recuperación transformadora requeriría tasas de inversión que incluyesen recursos financieros internacionales, así como inversión privada. En este sentido, los últimos datos aportados por la CEPAL invitan al optimismo, ya que muestran que, frente a la caída del 12% de la IED respecto a la de 2021 registrada en el resto del mundo, ALC registró un incremento del 55,2%, muy centrado en el sector servicios y en los recursos naturales (CEPAL, 2023).

A las ya mencionadas consecuencias, se une la incertidumbre sobre las repercusiones que la guerra en Ucrania pueda tener en la región. La posibilidad de una economía mundial menos globalizada también pone en riesgo la rápida recuperación pospandemia. A priori, un mercado latinoamericano de 650 millones de habitantes podría ser un buen escudo ante la ralentización de la economía mundial; sin embargo, la falta de integración regional dificulta la creación de cadenas de valor basadas en proveedores locales de bienes y servicios, que podrían beneficiar a las pequeñas empresas y colectivos más desfavorecidos, incluyendo las mujeres.

En este escenario, los ODS se presentan como compatibles y potenciadores de una recuperación transformadora, acorde con un desarrollo sostenible que incluya un enfoque multidimensional. Ese enfoque requeriría una acción concertada multilateral que permita a la región “acceder a fondos para financiar las políticas de transformación económica y social necesarias para alcanzar los ODS” (Ayuso, 2022).

4. La situación pospandemia en la Unión Europea

La UE presenta una situación muy diferente a la de la región latinoamericana, pues, en comparación con el resto del mundo, el impacto de la COVID-19 en Europa ha sido menor, gracias en parte a los fuertes estabilizadores automáticos y a las políticas dirigidas a proteger la economía y las personas. A la hora de afrontar las consecuencias de la pandemia, los ODS, reflejados en los valores europeos, han sido una guía fundamental para orientar las políticas internas y la acción internacional de la Unión (Sustainable Development Solutions Network, 2021). Además, la preeminencia de la agenda social, según la cual las transiciones verde y digital, claves en la recuperación, debían ir de la mano de la superación de los retos sociales, ha permitido un avance más igualitario y una salida de la crisis más justa entre los ciudadanos europeos que entre los latinoamericanos o de otras regiones (Christie, 2022).

Pese a que la UE sigue enfrentando numerosos retos, a menudo relacionados con las diferencias entre Estados miembros, los ODS se mantienen como guía de su proceso de toma de decisiones interno. Este apego a los valores de la Agenda 2030, unido a la aplicación de complejos

Una recuperación transformadora requeriría tasas de inversión que incluyesen recursos financieros internacionales, así como inversión privada

procesos legislativos y políticos para abordar desafíos exigentes, puede ser una fórmula útil para los países de renta media con procesos de integración poco desarrollados.

El desempeño europeo reviste aún más importancia si se tiene en cuenta que, en términos generales, los países del G20 son menos ambiciosos que otros a la hora de integrar los ODS en procesos políticos clave. En particular, la vinculación de los presupuestos con los ODS y el desarrollo de indicadores nacionales han sido los puntos más débiles de este conjunto de países (Sachs et al., 2022, p. 40). Esta situación podría revertirse si administraciones como las de EEUU y Brasil alinearan sus posiciones con las de la diplomacia europea, y lideran la consecución de los ODS en procesos multilaterales clave, gracias, en parte, a su capacidad de mirar más allá del cortoplacismo, como ha ocurrido en la gestión de la pandemia de COVID-19.

Pero no todo es positivo en la actuación europea, que, indirectamente, puede inducir graves perjuicios para otros actores. De acuerdo con la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN), “el consumo de bienes y servicios en la UE provoca deforestación e impactos ambientales en el extranjero”, afectando particularmente a las cadenas de suministro internacionales en países con normas laborales deficientes, en detrimento, sobre todo, de los grupos sociales más vulnerables. En este sentido, algunos modelos de consumo no sostenibles en Europa podrían relacionarse con el incremento de accidentes laborales o con el aumento de las emisiones de CO₂ en países productores no europeos. Sin paliar los grandes efectos indirectos negativos de la UE, no será posible lograr una recuperación pospandémica sostenible a escala mundial. Por otra parte, de acuerdo con el Informe para el Desarrollo Sostenible en Europa en 2022, si bien la UE se encuentra “en camino de alcanzar dos tercios de los objetivos marcados en los ODS, otro tercio muestra un progreso insuficiente” (Sustainable Development Solutions Network, 2021).

En un mundo multipolar, parece claro que los países más avanzados necesitarán reforzar las fórmulas de acceso a la financiación e inversión internacionales para el cumplimiento de los ODS, con el fin de involucrar y atraer a otros actores con menor desempeño, en particular, a los que se ven afectados por actuaciones como las de la UE. La solidaridad interna que la UE ha mostrado para superar la pandemia a través, por ejemplo, de programas como *Next Generation EU* podría sentar un buen precedente para aplicar esa solidaridad a nivel internacional, con el objetivo de afrontar retos conjuntos, especialmente, con aquellos socios más alineados con los valores europeos. El coste de futuras crisis podría ser muy superior a las inversiones que se realicen en el corto plazo, las cuales podrían no ser tan elevadas como se piensa, si van acompañados de una mayor cooperación técnica, que permita a los países receptores impulsar y liderar por sí mismos sus recuperaciones internas (Ayuso, 2022; Sustainable Development Solutions Network, 2021).

5. La cooperación regional América Latina y Caribe-UE frente a los desafíos de la Agenda 2030

Al impacto de la pandemia de COVID-19 se unen las consecuencias de la guerra en Ucrania, que están repercutiendo en el precio de los alimentos y de la energía, y, consecuentemente, en la inflación. Todos estos retos son compartidos por ALC y la UE, que, en general, los afrontan con una óptica similar y con un relativo alineamiento en la esfera internacional, particularmente a la hora de reclamar el fin de la guerra y el respeto a la integridad territorial.

Precisamente, la guerra en Ucrania ha hecho que la UE reactive su atención hacia ALC, una zona donde la influencia de Rusia y China no ha dejado de aumentar en los últimos años, en

En un mundo multipolar, parece claro que los países más avanzados necesitarán reforzar las fórmulas de acceso a la financiación e inversión internacionales para el cumplimiento de los ODS

busca del apoyo diplomático de los países de la región y del acceso a sus materias primas. Esta estrategia de acercamiento ha convertido a China en el segundo socio comercial de la región latinoamericana, solo por detrás de los Estados Unidos, en detrimento de la UE. La presencia china aumenta gracias a sus inversiones en infraestructuras y a su pretendido principio de no injerencia en los procesos políticos locales.

La creciente fragmentación geopolítica (Occidente vs. Oriente) del comercio mundial expone a los países de ALC a diferentes grados de riesgo en función del nivel de sus relaciones comerciales con cada bloque. En este escenario, “para la mayoría de los países de ALC una mayor integración con la UE podría ser una vía para compensar gran parte de las pérdidas derivadas de una fragmentación del comercio” (Banco de España, 2023).

En estos momentos, el nuevo Acuerdo Marco Avanzado con Chile (concluido en diciembre de 2022), la modernización del acuerdo de asociación con México, y el acuerdo de asociación con Mercosur (pendiente de ratificación) son algunos signos del renovado interés europeo por recuperar su posición privilegiada en el diálogo con ALC más allá del comercio sostenible entendido también como vehículo de valores democráticos, no necesariamente presentes en las relaciones con Estados autocráticos. Al mismo tiempo, la UE, dentro del marco de las transiciones verde y digital, está desarrollando a nivel interno varias regulaciones y herramientas para fortalecer la coherencia de sus políticas y garantizar la sostenibilidad de las cadenas de suministro, condiciones esenciales para evitar efectos indirectos negativos en la búsqueda europea de los objetivos de la Agenda 2030 (Urpilainen, 2022).

En este contexto, tanto la UE como los países latinoamericanos, cuya voz común se viene expresando a través de la CELAC, aspiran a que la futura relación birregional se base en un principio de igualdad, sin imposiciones de ningún lado, configurando una asociación renovada que incluya un compromiso conjunto a todos los niveles y que tenga en cuenta los impactos del consumo de cada país sobre los demás (Urpilainen, 2022). Para avanzar en esa dirección, una de las principales áreas que deben acometerse es la cooperación técnica, que, como mencionábamos antes, tendría una importancia decisiva, junto a un aumento de la financiación, para que los países más ricos, no solo cumplan con sus compromisos, sino que ayuden a los demás a alcanzar los suyos por sí mismos.

En el lado europeo, la Comisión ya ha anunciado que, para este fin, se apoyará fuertemente en el instrumento *Global Gateway*, como marco para seguir desarrollando la asociación con ALC a través del impulso a los “vínculos e inversiones sostenibles y verdes en los ámbitos digital, energético y del transporte” y del refuerzo de los sistemas de salud, educación e investigación (Urpilainen, 2022).

En el lado latinoamericano, concretamente en Brasil, la llegada al poder del presidente Lula da Silva apuntala el ciclo de giro de ALC hacia la izquierda: esta circunstancia podría impulsar una diplomacia internacional verde por parte de ambos bloques más favorable a los grandes acuerdos multilaterales para el desarrollo sostenible y a la promoción de los intereses geopolíticos de ambas regiones, que, asociadas, podrían reforzar su liderazgo a nivel global. Si así fuera, este comportamiento vendría a confirmar que, entre las lecciones extraídas de la pandemia, no podría faltar la necesidad de fortalecer los procesos multilaterales como factor clave para alcanzar los ODS.

Al hablar de las relaciones ALC-UE, parece imprescindible subrayar el carácter central y transversal de las cuestiones medioambientales. América Latina y Caribe es la región del mundo con mayor biodiversidad y cuenta con los mayores sumideros de CO₂, no solo en el Amazonas, sino

La UE como los países latinoamericanos, cuya voz común se viene expresando a través de la CELAC, aspiran a que la futura relación birregional se base en un principio de igualdad

también en otras regiones geográficas como el Cerrado brasileño o las selvas centroamericanas. Además, posee las mayores reservas de agua dulce del mundo, así como de numerosos minerales y materias primas críticas.

Sin embargo, de acuerdo con el Climate Action Tracker (Sachs et al., 2022, p. 43), no se está haciendo lo suficiente a nivel internacional para lograr los objetivos medioambientales establecidos en el Acuerdo de París. La región latinoamericana debería ser considerada como una zona primordial para alcanzar estos objetivos y, en consecuencia, como destinataria preferente de la ayuda internacional en este ámbito. En ese sentido, los países del G20/G7 y, en particular, la UE, deberían asumir un rol fundamental en la generación y la gestión de los fondos asignados a este fin.

La dimensión medioambiental podría servir “eje vertebrador” para los demás ODS en la región y en el mundo, pues la población latinoamericana, en particular, ha demostrado una intensa conexión con la naturaleza como instrumento para alcanzar la cohesión social y dinamizar diversos sectores económicos. Además, el ámbito rural, uno de los más afectados por los efectos de las crisis, muestra una gran sensibilidad hacia las cuestiones medioambientales.

La UE, que ya es uno de los principales actores cofinanciadores de iniciativas en ALC, tiene que consolidarse como un socio importante para la región, dada su experiencia en cooperación con países de renta media y su apuesta por acompañar sus transiciones verde y digital. Principios comunes a ambas sociedades, como la búsqueda de la igualdad y la inclusión social, podrían situarla en una posición más favorable que la de otros actores como, por ejemplo, China. Más allá de la necesaria movilización de recursos, ambas regiones comparten también objetivos contenidos en los ODS y coinciden en una visión de igualdad y complementariedad en sus relaciones.

Involucrar a sectores locales o subregionales podría también ser clave en el avance hacia objetivos comunes (Sachs et al., 2022, p. 46)³, dado el alto grado de experiencia de la UE en políticas descentralizadas.

Involucrar a sectores locales o subregionales podría también ser clave en el avance hacia objetivos comunes, dado el alto grado de experiencia de la UE en políticas descentralizadas

6. El Acuerdo UE-Mercosur como referente de una asociación estratégica entre América Latina y Caribe y la UE

El Mercosur (nacido en 1991) es, tal vez, uno de los procesos de integración más resilientes de la región latinoamericana y caribeña; pese a su estancamiento en el estadio de “unión aduanera imperfecta”, sus cuatro Estados miembros —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— han alcanzado cotas de asociación importantes y superado los vaivenes ideológicos que tan a menudo han dado al traste con otras organizaciones de integración latinoamericanas.

En junio de 2019, se firmó el Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la UE. Este acuerdo generó una gran expectación, ya que supuso la conclusión de veinte años de negociaciones entre ambos bloques. Sin entrar en detalles sobre el contenido del Acuerdo, hay que recordar que este va más allá del ámbito estrictamente comercial, pues incluye un importante capítulo centrado en el comercio y el desarrollo sostenible.

³ La OCDE estima que 105 de las 169 metas de los ODS no se alcanzarán sin la suficiente participación de los gobiernos subnacionales.

De ser ratificado, supondría la creación de la zona de libre comercio más grande del mundo, con aproximadamente 800 millones de consumidores y casi un 25% del PIB mundial. Sin embargo, en 2023 el Acuerdo aún sigue sin estar ratificado. Pese a que en el Mercosur también existen voces contrarias a su ratificación, las mayores dificultades para hacerlo provienen de países europeos con un importante sector agroalimentario, tales como Francia, Polonia, Países Bajos, Irlanda o Bélgica. Este grupo de países, liderados por Francia, considera que el nivel de ambición del Acuerdo en materia medioambiental es insuficiente, al no haber mecanismos de garantía robustos.

Las discrepancias en materia medioambiental hicieron que poco después de la firma del acuerdo ya se plantease la inclusión de un documento anexo para introducir una “cláusula de instrumento adicional”, un recurso disponible en la legislación europea para desbloquear el capítulo de desarrollo sostenible. Este instrumento permitiría la ratificación del pilar comercial del acuerdo por el Parlamento Europeo, sin necesidad de ser ratificado por los 27 parlamentos nacionales ni de reabrir el grueso del texto firmado. No obstante, el documento aún no se ha hecho público ni Francia ha tomado una posición firme (Leali, Gijs y Aarup, 2023).

Pese a la incertidumbre en las posiciones de los Estados revisionistas, los cambios que se están produciendo en la situación geopolítica mundial podrían ayudar a desbloquear el acuerdo, ya que, tanto el impacto de la COVID-19 como el de la guerra en Ucrania, hacen que ALC y la UE busquen una mayor autonomía para evitar la extrema dependencia de socios que las puedan condicionar. Para el bloque sudamericano, además de las ventajas comerciales, el acuerdo podría suponer un espaldarazo decisivo a su proceso de integración y contribuiría a dar un impulso global a los ODS de la Agenda 2030.

En ese sentido, el ciclo político en el que parece encontrarse Sudamérica podría ayudar a alinear los objetivos a ambos lados del Atlántico. Tras la presidencia de Bolsonaro en Brasil, la nueva agenda de Lula da Silva parece más compatible con la de la UE en cuanto a su apuesta por el multilateralismo, la autonomía estratégica y el desarrollo sostenible, asumiendo la protección de la Amazonía como núcleo de la política medioambiental (Vilanova, 2023).

De esta forma, a la capacidad para potenciar las relaciones comerciales (Leonel, 2023; Malamud y Steinberg, 2019, p. 3)⁴, se uniría la capacidad del Acuerdo de Asociación para avanzar en la protección del medioambiente y contribuir a la sostenibilidad medioambiental (Vergara, 2020) y al fortalecimiento de los valores compartidos por ALC y la UE.

El Acuerdo podría convertirse así en una “palanca clave para modernizar la matriz productiva regional y acelerar la transición verde, facilitando la transferencia de tecnologías y promoviendo cadenas de valor sostenibles a través de la cooperación europea”. Asimismo, si se confirmara como primer acuerdo suscrito entre dos grandes bloques regionales, ayudaría a Mercosur a salir de su eventual estancamiento y de su situación periférica en el contexto global (Vilanova, 2023).

Por otro lado, la creciente interrelación entre la política comercial y la medioambiental podría encontrar en el Acuerdo de Asociación un instrumento para promover políticas conjuntas que puedan servir de referente y estímulo a la hora de intensificar las relaciones bilaterales o subregionales entre otros países latinoamericanos y caribeños.

El Acuerdo podría convertirse así en una “palanca clave para modernizar la matriz productiva regional y acelerar la transición verde”

⁴ El potencial de incremento del comercio es muy importante considerando que el acuerdo podría aumentar el PIB en un 0,1% anual hasta el 2032 para la UE, y en un 0,3% en el Mercosur. Según un estudio de la Universidad de Manchester, realizado en 2008 a petición de la UE, la firma del Tratado permitiría incrementar el PIB de Argentina un 0,5%; el de Brasil, un 1,5%; el de Uruguay, un 2,1% y el de Paraguay, hasta un 10%. Por su parte, la mejora del PIB europeo sería del 0,1% en el caso de una apertura comercial completa.

La inclusión de un compromiso ineludible con la lucha contra el cambio climático se ha convertido en una constante en los acuerdos de la UE (Malamud y Steinberg, 2019, p. 4). El acuerdo con el Mercosur podría servir como máximo exponente de esta premisa y como estímulo a los países sudamericanos para aplicar estándares similares en sus futuros acuerdos comerciales.

Este punto de vista ha quedado recogido en la Nueva Agenda para las Relaciones de la UE con ALC, al afirmar que “La región [de ALC] es clave para alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales mundiales” y que “para alcanzar estos objetivos, la UE y ALC deben reforzar su asociación en el ámbito de la transición ecológica”.

Asimismo, si bien es cierto que la aplicación del acuerdo no estará exenta de nuevos retos y dificultades, tales como el desarrollo de herramientas para compensar a los menos favorecidos por los acuerdos de liberalización comercial, también pondría de manifiesto que la UE es el actor que más decididamente está liderando esta defensa de las instituciones de cooperación económica, tanto a nivel multilateral (con la propuesta de reforma de la OMC) como preferencial (Malamud y Steinberg, 2019, p. 5).

7. La oportunidad de la presidencia española de la UE

A pesar del potencial de mejora en las capacidades medioambientales de los países del Mercosur y de la UE derivado del Acuerdo de Asociación, este no será efectivo si no se gestionan eficazmente los riesgos que existen para los sectores agrícola y ganaderos europeos, los cuales, unidos a los efectos de otras reivindicaciones mercosureñas, suponen el principal escollo para la ratificación por parte europea. Desde la UE, será necesario, no solo el apoyo de las instituciones europeas, sino también el de cada uno de los parlamentos nacionales, a menos de que se opte por un modelo de implementación parcial del acuerdo, que pondría de manifiesto un relativo fracaso o retroceso de las negociaciones.

Por el lado de la Comisión Europea, su presidente, Ursula von der Leyen, destacaba recientemente el compromiso con el acuerdo y su esperanza en que las negociaciones para limar los puntos críticos puedan llegar a buen puerto en 2023 (Dinatale, 2023).

En ese contexto, la Comisión ha anunciado un paquete financiero de medidas de acompañamiento para el sector agrícola en Europa, que podría

[...] representar hasta 1000 millones de euros y transformarse en ayudas para el almacenamiento si los precios se ven afectados, en fondos accesibles a los productores de carne bovina y en financiación para promover la carne bovina en el mercado interior e internacional. (Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, 2023)

Asimismo, pese a las contradicciones dentro del progresismo latinoamericano, la llegada al poder de Lula da Silva ha aumentado las expectativas de avanzar en las negociaciones por parte del grupo sudamericano (Malamud, 2023; Malamud y Steinberg, 2019). Esta eventual disposición de los miembros del Mercosur aumenta, a priori, los riesgos para la UE asociados a no alcanzar un acuerdo, de lo que podrían beneficiarse otros actores, como China, quien continúa extendiendo sus relaciones con la región en torno al foro CELAC-China.

Precisamente, la CELAC se configura como una organización clave para avanzar en una aproximación más global entre ALC y la UE, ya que es el único foro que reúne a todos los países latinoamericanos y caribeños. La celebración de la Cumbre CELAC-UE manifiesta el interés

Ursula von der Leyen, destacaba recientemente el compromiso con el acuerdo y su esperanza en que las negociaciones para limar los puntos críticos puedan llegar a buen puerto en 2023

por conciliar las posturas de ambas regiones, no solo en materia comercial, sino también en los principales puntos de la agenda internacional, incluyendo el desarrollo de los ODS en un contexto marcado por la recuperación pospandemia, la invasión rusa de Ucrania, el desarrollo del 5G y 6G o la transición energética.

Esta Cumbre ha coincidido con el comienzo de la presidencia semestral española del Consejo de la UE, hecho que invita al optimismo dado el peso de las relaciones con ALC en la acción exterior de nuestro país. La presidencia del Consejo implica que España “marcará el paso” en el impulso a las políticas y prioridades europeas, incluyendo el ámbito exterior de la Unión.

Hay que recordar que España —y también Portugal— siempre ha sido el adalid europeo a la hora de profundizar las relaciones con ALC, con independencia del color político de sus gobiernos. Los impulsos para relanzar las negociaciones del Acuerdo de Asociación con Mercosur en 2010 y la búsqueda de apoyos entre los socios europeos son ejemplos del papel preeminente de España a la hora de incentivar el interés por esta región dentro del bloque europeo.

La reciente gira del canciller alemán por Sudamérica, incluyendo los países del Mercosur (Argentina y Brasil), podría ayudar también a otros países como Francia a convencerse de los beneficios del acuerdo de asociación o, al menos, de la necesidad de renovar la alianza con ALC, subrayando su “importancia estratégica” para la UE (Sparrow, 2023).

No obstante, la ventana de oportunidad durará poco, pues no es previsible que Bélgica o Hungría, cuyas presidencias del Consejo seguirán a la española, avancen con las mismas prioridades en política exterior. Además, el panorama político latinoamericano también podría modificarse como consecuencia de un nuevo ciclo electoral.

En definitiva, el éxito o fracaso de las negociaciones para ratificar el Acuerdo de Asociación Mercosur-UE dependerá de la capacidad para aunar los intereses conjuntos de ambas regiones y para contemplar el *momentum* como una gran oportunidad estratégica y un avance importante en la aplicación de soluciones multilaterales a los grandes desafíos actuales y futuros. Para lograrlo, los principios de la Agenda 2030 y la referencia a los ODS podrían ser el pilar sobre el que se apoye la diplomacia de ambas partes, ya que son ampliamente compartidos, refuerzan los procesos de asociación interregional y dan coherencia a los programas de transición en curso.

8. Conclusiones

Las crisis de la COVID-19 y la guerra en Ucrania han obstaculizado el avance global hacia la realización de los ODS establecidos en la Agenda 2030, evidenciando notables disparidades en los logros entre las distintas regiones.

Aunque la UE ha demostrado un desempeño positivo en la integración de los ODS en procesos políticos clave, lo que ha facilitado la recuperación pospandémica, es poco probable que pueda alcanzarlos en los plazos acordados. En el actual contexto multipolar, su consecución no podrá lograrse de forma aislada o descoordinada, sino a través de alianzas interregionales.

Coincidiendo con la presidencia española del Consejo de la UE, las relaciones bilaterales entre ALC y la UE han entrado en una nueva etapa en 2023, con la revitalización de las cumbres CELAC-UE, en base a una relación de igualdad y al reconocimiento mutuo de valores compartidos. La convergencia de los intereses de ambas regiones en torno a objetivos estrechamente ligados a los ODS puede impulsar los avances hacia su consecución y ser un estímulo para otras

La ventana de oportunidad durará poco, pues no es previsible que Bélgica o Hungría, cuyas presidencias del Consejo seguirán a la española, avancen con las mismas prioridades en política exterior

regiones del mundo. En este contexto, los Acuerdos de Asociación, como el del Mercosur con la UE, se convierten en instrumentos con un gran potencial para apoyar este compromiso. En la ratificación y puesta en práctica de estos acuerdos puede estar el éxito o fracaso de la Agenda 2030, en un contexto geopolítico mundial fragmentado, donde el multilateralismo sigue siendo objeto de debate y cuestionamiento.

Referencias

- Ayuso, A. (2022, abril). *América Latina en el escenario pospandemia: reactivación y financiación de la Agenda 2030* [CIDOB briefings, n.º 39]. CIDOB. https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/cidob_briefings/america_latina_en_el_escenario_pospandemia_reactivacion_y_financiacion_de_la_agenda_2030
- Banco de España (2023, 10 de febrero). Los vínculos comerciales de América Latina y el Caribe ante los riesgos de fragmentación geopolítica global [Boletín Económico 2023/T1, Artículo 13]. Banco de España. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/23/T1/Fich/be2301-art13.pdf>
- CEPAL. (2022). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y Caribe 2023* [Informe periódico]. <https://hdl.handle.net/11362/48978>
- Christie, R. (2022). Renovar Europa aprovechando la recuperación pospandemia. En F. Fàbregues y O. Farrés (coords.), *Anuario Internacional CIDOB 2022: claves para interpretar la agenda global* (pp. 195-204). CIBOB. https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/anuario_internacional_cidob/anuario_internacional_cidob_2022
- De Ruba, L. (2023, 23 de febrero). ¿Qué pasó con el Acuerdo Mercosur-Unión Europea? *United Explanations*. <https://www.unitedexplanations.org/2023/02/23/que-paso-con-el-acuerdo-mercosur-union-europea/>
- Dinatale, M. (2023, 8 de marzo). Acuerdo UE - Mercosur: la cláusula especial que podría destrabar un conflicto. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/economia-politica/acuerdo-union-europea-mercosur-la-clausula-especial-que-podria-destrabar-un-conflicto/>
- Gascueña, D. (2020, 26 de agosto). El doble reto de los ODS tras la crisis de la COVID-19. *BBVA Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.bbva.com/es/el-doble-reto-de-los-ods-tras-la-crisis-de-la-covid-19/>
- Kurbiel, L. (2021, 26 de enero). Invirtiendo en los ODS en un mundo post-COVID. *Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible*. <https://unsdg.un.org/es/latest/blog/invirtiendo-en-los-ods-en-un-mundo-post-covid>
- Leali, G., Gijs, C. y Aarup, S. A. (2023, 6 de marzo). EU hopes Macron will budge on Latin American trade deal. *Político*. <https://www.politico.eu/article/france-resistance-eu-latam-trade-emmanuel-macron-home-stretch/>
- Malamud, C. (2023, 8 de febrero). CELAC y UE: en la búsqueda del mecanismo idóneo para potenciar la relación birregional. *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/celac-y-ue-en-la-busqueda-del-mecanismo-idoneo-para-potenciar-la-relacion-birregional/>
- Malamud, C. y Steinberg, F. (2019). El acuerdo UE-Mercosur: ¿Quién gana, quién pierde y qué significa el acuerdo? *Análisis del Real Instituto* [ARI 78/2019]. Real Instituto

Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-acuerdo-ue-mercosur-quien-gana-quien-pierde-y-que-significa-el-acuerdo/>

Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères. (2023, 30 de marzo). Proyecto de acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea: preguntas y respuestas. *Francia Diplomacia*. <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/diplomacia-economica/politica-comercial-del-gobierno/proyecto-de-acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea-preguntas-y-respuestas/>

Naciones Unidas. (2020). *Informe: El impacto de la COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. <https://unsdg.un.org/es/resources/resumen-de-politicas-el-impacto-de-la-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe>

Sachs, Jeffrey D., Lafortune, G., Kroll, C., Fuller, G. y Woelm, F. (2022). *Sustainable Development Report 2022: From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009210058>

Sparrow, T. (2023, 1 de febrero). Qué busca el canciller alemán en su gira por Suramérica. *France24*. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20230128-qu%C3%A9-busca-el-canciller-alem%C3%A1n-en-su-gira-por-sudam%C3%A9rica>

Sustainable Development Solutions Network. (2021, 14 de diciembre). Comunicado de prensa: Informe sobre el desarrollo sostenible en Europa 2021. <https://www.sdgindex.org/static/news/2021-12-14-esdr2021-press-release/spanish-pr.pdf>

Urpilainen, J. (2022, 27 de julio). Relancemos la asociación entre la UE y América Latina y el Caribe. *El País*. <https://elpais.com/planeta-futuro/red-de-expertos/2022-07-27/relancemos-la-asociacion-entre-la-ue-y-america-latina-y-el-caribe.html>

Vergara Pérez, G. (2020). *The contribution of the EU- Mercosur Association Agreement to environmental sustainability. An approach based on the improvement capability paradigm* (Tesis). College of Europe, Bruges. <https://coleurope.on.worldcat.org/oclc/1193156071>

Vilanova, N. (2023, 27 de enero). El acuerdo UE - Mercosur: una asignatura para aprobar en 2023. *Cinco Días*. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2023/01/26/opinion/1674740796_049111.html



IDENTIFICACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS EN LAS INICIATIVAS DE ASOCIATIVISMO MUNICIPAL PARA LA GENERACIÓN DE AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DE LA AGENDA 2030. ESTUDIO DE CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR

Identification of Good Practices in Municipal Associative Initiatives to Generate Progress in Compliance with the 2030 Agenda. Case Study of the San Salvador Metropolitan Area

Alejandra Argueta-Quintanilla

Universidad de El Salvador

Email: aq17002@ues.edu.sv

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2374-4331>



Lisandro Pérez-Hernández

Universidad de El Salvador

Email: lisandro.perez@ues.edu.sv

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4933-3768>

Este artículo analiza la importancia que los gobiernos locales salvadoreños que conforman el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) le atribuyen al asociativismo municipal en la identificación de buenas prácticas en materia de desarrollo territorial y su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La metodología utilizada en el proceso de investigación posee un enfoque cualitativo de tipo exploratorio, que implicó la revisión documental y programática de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), y un instrumento de entrevista a profundidad que permitió realizar una caracterización de la asociación municipal de los catorce gobiernos locales pertenecientes al AMSS. Los resultados del estudio identifican potencialidades y desafíos en torno a los criterios de inclusión, cooperación y fortalecimiento de capacidades en la gestión de procesos de desarrollo territorial, aspectos necesarios para la contribución estratégica de la Agenda 2030.



Iniciativas locales; buenas prácticas; desarrollo territorial; gobierno local.

Local initiatives; good practices; territorial development; local government.



Recibido: 18/01/2023. Aceptado: 16/10/2023



This article analyzes the importance that Salvadoran local governments as part of the San Salvador Metropolitan Area (SSMA) attribute to municipal associativism in the identification of good practices in territorial development, as well as the contribution to the Sustainable Development Goals. The methodology used in the research process has a qualitative approach of an exploratory type that involved the documentary and programmatic review of the Planning Office of the Metropolitan Area of San Salvador (POMASS) and an in-depth interview instrument that allowed a characterization of the municipal association of the fourteen local governments belonging to the SSMA. The results of the study identify potentialities and challenges around the criteria of inclusion, cooperation, and capacity building in the management of territorial development processes, necessary aspects for the strategic contribution of the 2030 Agenda.



1. Introducción

La forma en la que territorios y estructuras de gobernanza local han empleado para la planificación de sus distintos modelos de desarrollo suele ser tan diversa como las estrategias empleadas para alcanzarlo, dentro de esa búsqueda, surgen distintas iniciativas, tales como los socios municipales y los procesos de organización intermunicipal. Diversos autores (Molina, 2022; Serarols Rodas et al., 2003; Erazo et al., 2010; Alba, 2014; Quispe Mamani, 2013), han determinado la semilla que da origen a una iniciativa de asociación municipal, y tales razones pueden surgir desde una realidad específica o del conjunto de escenarios presentes en el sector territorial. Es por ello que, a raíz de ese fenómeno observado, surge el interés de llevar a cabo esta investigación, donde el objetivo es conocer las buenas prácticas realizadas en la iniciativa “Área Metropolitana de San Salvador”, enfocándose en la Oficina de Planificación.

La Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) surge en el marco de Comité de Alcaldes de la región y posee, dentro de sus funciones, el deber de planear, gestionar y evaluar las iniciativas que, como conjunto de municipios asociados, se han desarrollado, garantizando el bienestar común (Acuerdo 3 de 1989). Es importante mencionar que se han seleccionado criterios claves para poder identificarla como una buena práctica, y estos van desde los aspectos de sostenibilidad económica, hasta aquellos referentes al fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias (Hernández, 2001; García Navarro, 2003; Pérez-Hernández y Caballer-Miedes, 2020). Todo ello con la finalidad de conocer si son suficientes para poder registrar avances en materia de desarrollo territorial.

A partir de lo anterior, este artículo se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, siendo sus principales herramientas, fichas bibliográficas, las cuales han servido para identificar puntos clave a investigar y revisar dentro de la literatura, que en su gran mayoría se basa en los documentos que registran las intervenciones de la OPAMSS, así como también en los estatutos legales, que dan origen a la misma. Por otro lado, se ha realizado una entrevista a un actor clave para obtener, de primera mano, información referente a la iniciativa. Ambos instrumentos se sostienen en la matriz metodológica, la cual permite visualizar las variables, e indicadores seleccionados.

La investigación consta, en un primer momento, de un marco referencial, donde se expone el bagaje teórico existente respecto a estas asociaciones; seguidamente, un marco metodológico descrito anteriormente, así como también los resultados obtenidos durante el proceso. Pos-

teriormente, las discusiones, siendo estas las que evidencian el contraste entre la teoría y la realidad y, por último, las conclusiones de la investigación.

2. Marco Referencial

2.1. Desarrollo Territorial

El desarrollo de cada territorio es el resultado de todos los componentes que en él se encuentran, así como también de aquellos que no son propios del sector, por ejemplo, la administración del gobierno central. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, s. f.) define el desarrollo territorial vinculado a la construcción del entorno en el que, a través de un proceso dinámico e interactivo, convergen múltiples elementos. Este proceso está fuertemente influenciado por las características geofísicas del lugar, así como por las acciones tanto individuales como colectivas de diversos actores involucrados. Paralelamente, opera un conjunto de fuerzas que incluyen aspectos económicos, tecnológicos, sociopolíticos, culturales y ambientales, todos ellos ejerciendo su influencia en el territorio. La interrelación y el constante diálogo entre estos componentes dan forma al entorno, configurando un espacio en constante evolución y transformación.

Por lo tanto, es posible entender que los alcances en materia de desarrollo territorial están estrechamente ligados a la sinergia entre actores de un sector geográfico, es decir, las personas de la comunidad, el gobierno local, las empresas privadas y las organizaciones sociales.

Cada uno de los actores que coexisten en el territorio cumple con una determinada función, las cuales permiten que se sostengan ciertas dinámicas dentro del sector. Para ello, es pertinente mencionar cuáles son esas entidades que, a nivel municipal, pueden contribuir para alcanzar mejores resultados en cuanto a desarrollo territorial:

- » Gobierno municipal: Encargado de la administración del territorio municipal. Su principal objetivo es satisfacer las necesidades de la comunidad local, asegurando su participación en el progreso económico, social y cultural (Puentes UC, s. f.).
- » Organizaciones de la Sociedad Civil: Se conocen también como organizaciones del tercer sector. Según Velázquez, no poseen ánimo de lucro y contemplan ámbitos de interés para la ciudadanía y movimientos sociales (Velázquez, 2013).
- » Sector privado: Instituciones de capital privado con ánimo de lucro y pueden representar un ente importante para los movimientos económicos del municipio.
- » Ciudadanía: Conforman el sector más grande del territorio. Su función va más allá del aspecto electoral, ya que es aquel capaz de generar incidencia a través de mecanismos que avalan su participación (Jiménez, 2017).

Es importante mencionar que, si bien, los actores anteriormente enlistados son aquellos que, en general, se pueden encontrar en la totalidad de un territorio nacional, su dinamismo, influencia y presencia puede tener matices según la región en la que se localicen dentro del mismo país, por lo que pueden presentarse disparidades en cuanto a niveles de desarrollo se refiere, es decir, unos pueden tener condiciones de mayor progreso que otros.

A raíz de lo anterior, pueden buscarse alternativas que contribuyan al progreso de un sector territorial. Una municipalidad puede realizar las gestiones pertinentes para encontrar soluciones a partir de alianzas estratégicas, establecidas con los actores del propio territorio o con externos.

El desarrollo territorial está fuertemente influenciado por las características geofísicas del lugar, así como por las acciones tanto individuales como colectivas de diversos actores involucrados

2.2. Buenas prácticas

De cada experiencia obtenida durante la ejecución de un plan municipal o territorial, es importante aprender de los aspectos en los que se pudo presentar alguna dificultad, así mismo, destacar aquellos con resultados positivos y cuyo potencial se pueda maximizar en una iniciativa a futuro. Esto último, puede registrarse como una “buena práctica” que, para Hernández (2001), son todas aquellas iniciativas, cuyos resultados se materializan en la mejora de las condiciones de vida de la población y del entorno. Por lo tanto, una buena práctica va más allá de una acción que fue ejecutada de forma adecuada, más bien, hace referencia a la trascendencia que esta misma genera.

Es posible mencionar que, a la luz de la definición anterior, las buenas prácticas se encuentran solo en intervenciones puntuales, sin embargo, estas pueden encontrarse en procesos o servicios de la cotidianidad que, aunque parezcan actividades comunes, el hecho de que contribuyan al bienestar del territorio puede generar el asignarles esta denominación. Por ejemplo, el hecho de un servicio de recolección de basura eficiente que evite la acumulación de desechos en las comunidades dentro de un municipio, siendo incluso mayor el alcance de esta acción, puesto que, puede llegar más allá al ser un servicio compartido con otra municipalidad que no posea un sistema similar.

Ahora bien, es posible afirmar que, para que una actividad se convierta en una buena práctica debe cumplir ciertos estándares que, si bien se habla de trascendencia, existen elementos que lo determinan. De hecho, en la Conferencia de Naciones Unidas, Hábitat II, se establecieron una serie de criterios para poder considerar una acción como una buena práctica, en primer lugar, debe existir un impacto positivo y tangible en las condiciones de vida de la población; considera la articulación de alianzas entre los actores del territorio; es de carácter sostenible, incluyente y también, fortalece a la comunidad y sus capacidades organizativas (García Navarro, 2003). Estos criterios ayudan a identificar, de manera más clara, qué elementos deben estar presentes en una iniciativa ejecutada, o aún en curso, para poder ser registrada como tal.

Las razones por las que una buena práctica debe ser registrada son diversas, entre ellas, el hecho de que se puede potencializar su impacto positivo, promoviendo mayores alcances en niveles de desarrollo territorial al involucrar el fortalecimiento de las capacidades de la población, lo que podría ayudar a su sostenibilidad; así mismo, la generación de las alianzas, que no necesariamente deben ser entre los mismos gremios, sino que pueden generarse entre entidades públicas y privadas, contribuyendo a la posibilidad de poseer más y mejores recursos con los cuales contar para el desarrollo de iniciativas en pro del bienestar común.

2.3. Asociativismo municipal

A lo largo de las décadas se han planteado diversas propuestas o estrategias para aumentar el desarrollo, estas van desde aquellas sustentadas en un enfoque meramente económico, hasta las que poseen una visión mucho más integral, es decir, que reconocen otras áreas esenciales en la vida del ser humano, tales como la social y cultural. Una alternativa que tomó relevancia desde 1980 es el asociativismo municipal, ya que, a partir de ese momento, se han ido conformando el 70% de las Asociaciones de Gobiernos Locales nacionales (Calzada Torres et al., 2015). Desde ese entonces, ha sido un modelo retomado en varios países que, hasta el día de hoy, sigue estando vigente.

Una buena práctica va más allá de una acción que fue ejecutada de forma adecuada, más bien, hace referencia a la trascendencia que esta misma genera

Estas iniciativas se generan a partir de la necesidad que un municipio presente, para la cual posiblemente no posea el recurso material o humano suficiente. De hecho, Chicas et al. (2015), la define como:

Alianzas entre gobiernos locales con la finalidad de mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios. (p. 43)

Por lo tanto, el elemento determinante para estas iniciativas es el interés común que puedan presentar los actores, en este caso los gobiernos municipales; así mismo, la voluntad de cada uno por participar en el proceso.

Existen elementos que caracterizan a los sujetos de estudio de esta investigación en general. En primer lugar, implican la participación de, mínimo, dos municipios y todos los involucrados gozan de un mismo nivel de autoridad. En segundo lugar, cada actor tiene la intención de transferir recursos, de carácter material o inmaterial, por parte de los demás participantes y viceversa. Asimismo, para cualquier acción contemplada, la totalidad de los miembros es responsable por los resultados e impactos que se generen (Font y Parrado, 2000). Claramente, más allá del número de participantes y los intereses de cada uno, debe predominar un espíritu de cooperación, no solo en el hecho de compartir recursos materiales, sino también aquellos de carácter técnico que pudieran eficientizar procesos o servicios dentro del territorio. Asimismo, es importante que dentro de los acuerdos que puedan surgir entre las partes, esté la total responsabilidad por lo que pueda surgir como resultado, de esa forma, podría garantizarse la plena y correcta ejecución de cualquier intervención.

Según diversos autores, estas iniciativas se pueden clasificar en grupos a partir de ciertas características y experiencias evidenciadas, a continuación, en la tabla 1, se mencionan algunas de ellas:

Tabla 1. Asociatividad según diversos autores/as

Autor	Clasificación y características	Elemento diferenciador
Molina (2022)	<ul style="list-style-type: none"> • Asociativismo gremial: aquellas con fines de reivindicación, asignación de recursos e interlocución política. • Asociativismo mancomunario: se enfoca en la creación de alianzas para mejorar la calidad de la gestión territorial y a los servicios que esta provee. 	Las asociaciones pueden surgir por intereses políticos o por conseguir avances en la gestión territorial.
Serarols Rodas et al. (2003)	Consideran que las asociaciones pueden surgir por las razones: <ul style="list-style-type: none"> • Región • Posición fronteriza • Prestación de servicio • Afinidad de económica • Estatus político • Características culturales • Trabajo con enfoque de género 	No brindan una definición de cada uno, sin embargo, agregan expresan motivos por los cuales se puede llegar a dar una asociación entre municipios.
Erazo et al. (2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Carácter nacional: involucra a la totalidad de municipios de un Estado, y los esfuerzos se generan a partir de necesidades o tareas a realizar en todos ellos. • Carácter territorial: únicamente considera a aquellos municipios dentro de un mismo sector del país, llámesele departamento o provincia, que, a raíz de diversas realidades similares, consideran la ejecución de proyectos en común. • Carácter temático: considera el nacimiento de una iniciativa a partir de un solo elemento en común. 	Considera, como escenarios de asociatividad, el hecho que desde el gobierno central se generen esfuerzos para el beneficio de todos los municipios. Así mismo, afirma que una asociación puede surgir sobre la base de un interés específico o más.

Autor	Clasificación y características	Elemento diferenciador
Alba (2014)	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones de carácter nacional: toma en cuenta a todas las municipalidades del país, y su interés reside en garantizar el respeto a la autonomía del gobierno local y la descentralización del gobierno central. • Acuerdos municipales: las alianzas surgen a raíz de una intervención en común, sin la necesidad de que de esa asociación nazca una persona jurídica. • Mancomunidades: uniones de carácter voluntario que nacen de los intereses que los miembros identifiquen. • Consorcios: se crean para la prestación de un servicio único. • Áreas Metropolitanas: enfocan sus esfuerzos en la gestión del territorio urbano de los territorios colindantes. 	Al igual que las anteriores, da importancia a la posición geográfica, sin embargo, considera que, de algunas iniciativas, puede surgir una nueva persona jurídica en representación de la asociación misma o de un servicio que promueva. Por otro lado, hace alusión a la voluntariedad de los participantes.

En cuanto a las concepciones que se han hecho respecto al asociativismo municipal, existen unas enfocadas en la cooperación que puede existir entre las municipalidades y dotan a este elemento de una gran importancia. Por ejemplo, Quispe Mamani (2013) emplea el término “Red de Gestión Política Compartida”, definiéndola, sin hacer distinción entre si se les llama asociación o mancomunidad, como dos o más gobiernos locales, que buscan aliarse, articulando esfuerzos para compartir conocimientos, recursos, al igual que mejorar la gestión del territorio, facilitando acciones conjuntas que promuevan el desarrollo socioeconómico, para que, de esa forma, encuentren soluciones a problemáticas o realidades sociales presentes en ese sector geográfico específico. Cabe mencionar que el autor no se centra en razones específicas, más allá del hecho de que los gobiernos locales cooperen al identificar áreas de trabajo común.

Es importante decir que, bajo cualquier esquema de asociación, la acción de cooperar sea un factor determinante, ya que estas iniciativas suponen esfuerzos conjuntos por beneficios mutuos (Pérez-Hernández, 2021).

En cuanto a otras concepciones, algunas incluyen la variante “tiempo” como un elemento más a considerar dentro de la iniciativa de asociación. Como lo es el caso de Toledo et al. (2012), quien las definen como “un contrato entre las localidades participantes, el cual debe estar precedido de un protocolo de intenciones donde, los municipios deben establecer: denominación; objetivo y plazo de duración” (p. 119), por lo que es posible entender que una iniciativa de asociación puede ser finita y eso no reduce los efectos positivos que una intervención en conjunto pueda causar.

Si bien el tiempo limitado para la existencia de una iniciativa puede no condicionar en gran manera los resultados, es necesario aclarar que, al final, es la calidad del trabajo que se realizó durante ese periodo, puesto que, desde ahí, es posible vislumbrar la sostenibilidad una vez finalizada la intervención.

Una condición que es menester en cualquier iniciativa es la voluntad. De hecho, Haro (2009) menciona que el asociativismo municipal, “es una unión voluntaria de municipios más próximos para resolver ciertos problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos, objeto y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios determinados” (p. 4). Por lo tanto, es relevante traer a discusión, la importancia de que exista voluntariedad a la hora de iniciar un proceso, además de establecer metas claras en las áreas de interés, puesto que, de esa forma, la probabilidad de ampliar el margen de éxito aumenta, así como también la responsabilidad conjunta por los resultados obtenidos.

Estas iniciativas suponen una oportunidad de mejora, ya que, a partir de las experiencias, conocimientos y recursos de los involucrados, la solución a una realidad se puede encontrar de forma más eficiente. Suarez (2014), sostiene que:

Una acción asociativa que se limitaba a brindar una mejor provisión de servicios públicos, encuentra hoy la oportunidad de configurarse como un instrumento de gestión territorial, cooperando con los gobiernos en la búsqueda de respuestas a las demandas de desarrollo político, económico y social de las poblaciones. (p. 5)

Ahora bien, es pertinente mencionar las ventajas encontradas en la creación de las asociaciones municipales. Entre otras, hacen posible la optimización de los recursos humanos y financieros de los municipios; permite compartir las buenas prácticas encontradas en experiencias de los otros municipios; permite la posibilidad de solucionar problemáticas que una municipalidad, de forma individual, no podría resolver; da pauta para la existencia de un aumento en la participación ciudadana (León, 2012). Por lo tanto, si existe voluntad tanto de participar como de compartir y recibir, por parte de los actores, el proceso puede ser provechoso.

Las buenas prácticas que se lleguen a registrar desde las iniciativas de asociativismo municipal pueden contribuir, en gran manera, a alcanzar mejores niveles de desarrollo territorial. Para ello, la disposición de cooperar se vuelve un factor clave para la creación de alianzas estratégicas que den pie a garantizar la sostenibilidad, no solo en cuanto recursos materiales se refiere, sino también a que sus efectos, independientemente de la duración de la iniciativa, perduren. Cabe aclarar que, el factor del interés común puede ser la semilla del nacimiento de la asociación, sin embargo, si cumple con lo anteriormente mencionado, no tiene que ser un limitante para presenciar resultados positivos.

Altschuler (2003) sostiene que “esta estrategia permitiría terminar con la filosofía del sálvese quien pueda, para convertirla en una mayor cooperación y comprensión de la competitividad de los territorios y regiones, buscando un desarrollo más equilibrado y equitativo para todos” (p. 26). Por lo que vale la pena identificar las buenas prácticas que se están generando para, de esa forma, compartir ejemplos y, si es posible, maximizar los resultados.

2.4. ODS 17 “Alianzas para lograr los Objetivos”

Los Estados forman parte de distintas iniciativas en el marco de los organismos multilaterales, en donde establecen proyectos comunes por los cuales trabajar, con la finalidad de mejorar la realidad de forma global. Un claro ejemplo de lo anterior son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que se definen como “un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo” (Naciones Unidas, 2020). Por lo tanto, los Estados tienen una ardua labor que realizar para alcanzar las metas propuestas en todos los ámbitos contemplados con los recursos y actores disponibles.

Un actor clave en todo el proceso que conlleva alcanzar los ODS son los gobiernos locales, quienes generan iniciativas con el fin de cambiar los contextos presentes en su jurisdicción. El motivo del estrecho vínculo entre los gobiernos locales y los 17 ODS de la Agenda 2030, se debe a que son espacios donde la mayoría de ellos se materializan, lo cual guarda relación con el hecho de que son actores que generan lazos de confianza con los destinatarios, canalizando los recursos de forma eficiente, legitimando así las intervenciones a largo plazo (Pérez-Hernández y Caballer-Miedes, 2022). Lo anterior, no exonera al gobierno central de responsabilidad, pero indica que las municipalidades tienen dentro de sus capacidades incidir en el avance de los ODS; pero claro, es menester recordar que los avances no son homogéneos debido a las características de cada uno de estos actores.

Las buenas prácticas que se lleguen a registrar desde las iniciativas de asociativismo municipal pueden contribuir, en gran manera, a alcanzar mejores niveles de desarrollo territorial

Ante esta realidad, las municipalidades generan alianzas que les permiten reducir las brechas de desarrollo. Lo anterior, se alinea con lo que el ODS 17, “Alianzas para lograr los Objetivos” plantea, para Oleaga et al. (2020), se define aquellos mecanismos que impulsan estrategias colaborativas entre diferentes actores para la supervivencia de la sociedad y sus empresas, el desarrollo sostenible, la competitividad del territorio y el bienestar de sus personas. Por ende, más allá de una asociación entre gobiernos locales, estos identifican y se auxilian de los actores más idóneos para contribuir a sus objetivos, pudiendo ser estos de origen público o privado, con el fin de avanzar hacia mejores condiciones para su población.

El propio hecho de que se generen alianzas estratégicas no provoca únicamente el alcance del ODS 17 como tal, sino que se vuelven insumos para lograr el resto de ellos al fomentar la colaboración intersectorial que puede mejorar la eficacia y sostenibilidad de las iniciativas, permitiendo la combinación de recursos y capacidades para abordar los desafíos locales (Pérez-Hernández, 2021; Pérez-Hernández y Caballer-Miedes, 2022). Estas asociaciones al incluir los intereses de diversas partes pueden ser canales para divulgar conocimientos y experiencias adquiridas de forma individual, así como también los recursos tecnológicos y financieros que posean para contribuir al alcance de los ODS a nivel nacional (Pérez-Hernández, 2022). Por lo tanto, es de gran importancia brindar la atención debida a estas iniciativas ya que garantizan procesos de desarrollo más sostenibles e inclusivos, donde a pesar de que convergen diversas realidades hay acciones conjuntas en pro de mejorar aquellas donde se presentan mayores limitantes.

3. Metodología

Para llevar a cabo el presente artículo de investigación, se consideró realizarlo bajo el enfoque cualitativo que, para Sánchez Flores (2019), se refiere como aquel que se basa en pruebas y evidencias para proporcionar una descripción detallada de un fenómeno con el objetivo de comprenderlo y explicarlo, apoyado en métodos y técnicas que se derivan de sus principios y fundamentos epistemológicos. Por lo tanto, los resultados generados a partir de esta investigación estarán dirigidos a la identificación características, patrones o prácticas que desde el sujeto de estudio se realicen, entendiendo sus motivantes, fines y sobre todo cómo su contribución a la Agenda 2030 en especial al ODS 17.

El estudio se enfoca en conocer las buenas prácticas que pueden contribuir al desarrollo territorial de El Salvador desde el asociativismo municipal, en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), y como sujeto de estudio a la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS). Dicha entidad contempla iniciativas y servicios para los catorce municipios que conforman el AMSS, los cuales son: Antiguo Cuscatlán, Santa Tecla, Apopa, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Delgado, Ilopango, Mejicanos, Nejapa, San Marcos, San Martín, Tonacatepeque, San Salvador y Soyapango. La tabla 2, explica las variables sujetas al estudio y sus respectivas categorías de análisis.

Respecto al proceso metodológico, en un primer momento, se acudió a la revisión del instrumento bibliográfico contemplado en la matriz metodológica, para lo cual, se tomaron como base los estatutos constitutivos de creación de la OPAMSS y el COAMSS, así como también el Código Municipal y la Constitución de la República de El Salvador. Posteriormente, se seleccionaron aquellos documentos con los que se iba a recolectar la información, mediante la ficha bibliográfica. Para ello, se estableció la acotación temporal de 2018 hasta 2022. Los principales

Un actor clave en todo el proceso que conlleva alcanzar los ODS son los gobiernos locales, quienes generan iniciativas con el fin de cambiar los contextos presentes en su jurisdicción

insumos consistieron en la revisión de memorias de labores y documentos presentados en el sitio oficial de la OPAMSS. Por otro lado, se logró establecer contacto con el Subdirector de Desarrollo Local y Económico de dicha entidad como fuente de información primaria.

Tabla 2. Matriz Metodológica

Variables	Categorías de análisis	Ítems	Código	Instrumento
Ámbito geográfico de trabajo	Localización en cualquiera de los 4 sectores territoriales de El Salvador	AGTa1 - ¿En qué zona de El Salvador se encuentra el municipio? / AGTa2 - ¿A qué departamento pertenece?	AGTa	Revisión documental (Ficha bibliográfica)
	Cantidad de municipios (colindantes o no)	AGTb1 ¿Cuántos municipios pertenecen a la asociación? / AGTb2 - ¿Cuáles son los municipios miembros?	AGTb	Revisión documental (Ficha bibliográfica)
Organización Intermunicipal	Respuesta intereses colectivos	¿La asociación responde a las necesidades de la totalidad de los miembros?	OI1	Revisión documental (Ficha bibliográfica)
	Motivación económica	OI2 ¿La principal motivación para crear la asociación fue la económica?	OI2	Revisión documental (Ficha bibliográfica) y Entrevista
	Necesidad de un servicio	OI3 ¿La motivación reside en la necesidad de un servicio común por parte de los municipios?	OI3	Revisión documental (Ficha bibliográfica) y Entrevista
	Motivantes culturales	OI4 ¿Priman motivantes culturales para mantener la unión?	OI4	Revisión documental (Ficha bibliográfica)
	Descentralización	¿La unión dotal de mayor autonomía a los gobiernos locales?	OI5	Revisión documental (Ficha bibliográfica) y Entrevista
	Transferencia de recursos	¿Existe transferencia de recursos entre gobiernos locales?	OI6	Entrevista
Marco normativo	Existencia de un acuerdo municipal	¿Se encuentra firmado un acuerdo municipal entre las partes?	MN1	Revisión documental (Normativa jurídica)
	Voluntad política	¿La participación de cada miembro es de carácter voluntario?	MN2	Revisión documental (Normativa jurídica)
	Misión acorde al Código Municipal	¿La creación y propósito de la asociación respeta lo establecido en el Código Municipal?	MN3	Revisión documental (Normativa jurídica)
	Creación de una persona jurídica	¿La asociación está registrada como una persona jurídica?	MN4	Revisión documental (Normativa jurídica)
Ámbitos de trabajo	Económico	¿Posee iniciativas que contribuyan al área económica?	AT1	Revisión documental (Ficha bibliográfica)
	Social	¿Se realizan proyectos en torno al área social?	AT2	Revisión documental (Ficha bibliográfica)
	Medioambiental	¿Desarrollan iniciativas para el cuidado medioambiental?	AT3	Revisión documental (Ficha bibliográfica)
	Innovación	¿Han implementado proyectos de modernización en los municipios?	AT4	Revisión documental (Ficha bibliográfica)
Implementación de buenas prácticas	Sostenibilidad	¿La iniciativa ha sido sostenible en el tiempo desde el momento de su implementación?	IBP1	Revisión documental (Ficha bibliográfica) y Entrevista
	Inclusión	IBP2a - ¿Se diseñan intervenciones dirigidas a los sectores poblacionales vulnerables? / IBP2b - ¿Las intervenciones no excluyen a sectores de la población?	IBP2	Revisión documental (Ficha bibliográfica)
	Cooperación	IBP3 - ¿Se generan alianzas con otras instituciones además del propio gobierno local?	IBP3	Revisión documental (Ficha bibliográfica)
	Organización	IBP4 - ¿Las intervenciones consideran la potencialización de las capacidades organizativas de las comunidades?	IBP4	Revisión documental (Ficha bibliográfica) y Entrevista

4. Resultados

Una vez realizado el proceso de recolección y análisis de la información, a través de la revisión de fuentes bibliográficas e información de la fuente primaria seleccionada, se identificaron los siguientes resultados:

4.1. Nacimiento y propósito

Previamente, se han mencionado motivos por los cuales una iniciativa de asociativismo municipal puede surgir. En el presente caso, el Área Metropolitana de San Salvador nace a raíz de la necesidad de los gobiernos locales por reconstruir la infraestructura dañada por el terremoto del 10 de octubre de 1986. Alba (2014) hacía referencia en que la principal finalidad de un área metropolitana es realizar acciones conjuntas por la gestión del sector urbano colindante entre los distintos municipios, sin embargo, un punto relevante de destacar es que, esta iniciativa, nace con la intención de ser una mancomunidad que, de acuerdo con el mismo autor, surge del deseo autónomo de una municipalidad por asociarse con otra a partir de un interés común. Por lo tanto, es posible mencionar que esta iniciativa, nace desde la voluntad legítima de cooperar entre los miembros.

Por otro lado, esta iniciativa contempla la creación de una persona jurídica, siendo esta la Oficina de Planificación del Área Metropolitana, desde ahora llamada OPAMSS, la cual tuvo su origen en el año 1990 y está dirigida por el Consejo de Alcaldes de Área Metropolitana, el cual nació en 1987, según su Estatuto de creación. Así mismo, cabe destacar que, dentro de sus artículos, hace referencia a las bases jurídicas nacionales sobre las cuáles fundamenta la legalidad de su existencia. De acuerdo a lo planteado en su Estatuto, la presencia de ambas entidades se basa en los artículos 14, 15 y 16 del Código Municipal, los cuales, a groso modo, especifican que las asociaciones de municipios poseen la capacidad de crear alianzas con distintos actores, además de los de carácter público, como la empresa privada y el tercer sector; de igual forma, en su artículo 13, da el aval para la existencia de la persona jurídica, siempre y cuando así lo contemple el documento que de origen a la asociación.

A partir de lo anterior, es posible realizar las siguientes afirmaciones:

- » Desde un inicio, la motivación por crear la asociación fue la misma, es decir, la necesidad de reconstruir el sector del área metropolitana. Según la bibliografía disponible, hasta el momento, ningún miembro manifiesta estar en desacuerdo con los intereses que impulsan la iniciativa, que claro está, ya no son los mismos que en 1986. A pesar de ello, la asociación sigue realizando trabajo sobre gestión de riesgos en el área, además de realizar intervenciones relacionadas a la gobernanza municipal. De esta forma, es posible mencionar que, si bien las asociaciones de un municipio nacen con un objetivo al inicio, es posible que con el pasar del tiempo se incorporen nuevos elementos de interés común por los cuales trabajar.
- » Según el artículo 1 del Estatuto de creación del COAMSS, esta entidad goza de autonomía y se hace llamar descentralizada, por lo tanto, de igual forma la OPAMSS, al ser una entidad bajo la dirección del COAMSS. De ese modo contribuye, en gran manera, a no depender directamente de la financiación del gobierno central, como por ejemplo el FODES, puesto que, la gestión de recursos puede realizarse a través de los propios de

La Iniciativa del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) nace a raíz de la necesidad de los gobiernos locales por reconstruir la infraestructura dañada por el terremoto del 10 de octubre de 1986

gobiernos municipales, como también a través de otras fuentes que pueden solicitarse a otros actores como empresas privadas o entidades del tercer sector. Tal como menciona Quispe Mamani (2013), quien resalta la importancia de generar alianzas para el traspaso de conocimientos y recursos, de esa forma, se contribuye, de forma sustancial, a los avances socioeconómicos del territorio.

4.2. Identificación de buenas prácticas

Desde su establecimiento en 1986, el AMSS ha sido una asociación activa y presente en el ámbito de la colaboración. Posteriormente, y basado en una revisión bibliográfica exhaustiva, es factible afirmar que la creación de la OPAMSS años más tarde constituye una práctica loable.

A pesar del tiempo transcurrido, no solo los años de operación, sino también una serie de criterios adicionales, destacan a esta entidad como una buena práctica, que ha contribuido al desarrollo territorial de los municipios que la integran y, por ende, constituye un verdadero esfuerzo para el cumplimiento de la Agenda 2030. Sin embargo, antes de profundizar en estos criterios, es crucial establecer algunas valoraciones preliminares. Según lo estipulado en los Estatutos de la OPAMSS (Acuerdo 3 de 1989, art. 3), los objetivos de la organización son los siguientes:

- » Investigar y analizar los problemas de desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador.
- » Dar asesoría al Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador, por medio de programas y proyectos estratégicos, tendientes a posibilitar el desarrollo integral del AMSS.

De igual forma, sus funciones, según el Capítulo II del Estatuto de la OPAMSS (Acuerdo 3 de 1989, art. 24), son las siguientes:

- » Definir el Modelo de Desarrollo que será parte del Esquema Director de Ordenamiento Metropolitano, cuyo cumplimiento debe ser coordinado y controlado por ella misma. Así como también la creación y vigilancia del cumplimiento del Plan de Desarrollo Metropolitano y sus componentes, los cuales periódicamente deben ser revisados, evaluados y ajustados.
- » Elaboración de políticas en materia social y urbana.
- » Coordinar y supervisar la implementación de programas referentes a la organización, superación y equipamiento social, vivienda y servicios públicos. Atendiendo prioritariamente a la población de escasos recursos del AMSS.
- » Proporcionar atención a los municipios del AMSS ante situaciones de emergencia.
- » Desarrollar una estrategia administrativa y financiera, para asegurar el funcionamiento del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador.
- » Hacer cumplir las disposiciones relativas al Control del Desarrollo Urbano y de la Construcción dictadas para el Área Metropolitana de San Salvador.

Como se evidencia, más allá de una connotación de gestión administrativa e institucional, muchas de las funciones de la OPAMSS se focalizan en iniciativas como la elaboración de políticas públicas y planes de desarrollo que respondan a las necesidades latentes de los habitantes del AMSS, incidiendo, de manera directa, en el entorno social y urbano retomado por el desarrollo territorial, descrito en el marco referencial. Con el fin de constatar esta relación, este apartado

Desde su establecimiento en 1986, el AMSS ha contribuido al desarrollo territorial de los municipios que la integran y, por ende, constituye un verdadero esfuerzo para el cumplimiento de la Agenda 2030

amplía, posteriormente, sobre estas iniciativas gestadas a partir de la OPAMSS que contribuyen a este tipo de desarrollo.

Por otro lado, debido a la naturaleza de este enfoque, la consecución de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible ha otorgado relevancia al desarrollo territorial, ya que este supone una oportunidad para trasladar objetivos globales como los ODS a planos locales o territoriales, entendiéndose, entonces, que las acciones gestadas desde este espacio y bajo este enfoque repercuten directamente en el cumplimiento de estos objetivos. Teniendo en cuenta estas consideraciones, se describen, a continuación, los criterios utilizados para la determinación de buenas prácticas en el marco de la experiencia del AMSS, los cuales, además de tener su base en la Conferencia de las Naciones Unidas, Hábitat II, han procurado una alineación explícita con las disposiciones de la Agenda 2030 con el fin de evidenciar, simultáneamente, la contribución de la OPAMSS.

4.2.1. Criterios para la identificación de buenas prácticas

• Sostenibilidad

La sostenibilidad hace referencia a esa garantía que intenta solventar las necesidades presentes sin poner en riesgo la posibilidad de que, en un futuro, las próximas generaciones gocen de la misma condición (OXFAM Intermón, s. f.). Para evaluar este caso de estudio, se han considerado tres elementos, los cuáles guardan relación con las dimensiones del desarrollo sostenible propugnado por la Agenda 2030 (económica, social y ambiental), de modo que la información descrita permite obtener panoramas sobre cómo, desde el plano territorial, la AMSS incide en las mismas. Esto queda expresado en la tabla 3.

Tabla 3. Elementos del criterio de sostenibilidad

Condicionante	Descripción	Situación OPAMSS
Económica	Cuenta con recursos económicos y financieros suficientes.	Según el Estatuto de creación, la principal fuente de financiamiento proviene de los fondos propios de los municipios de la AMSS, siendo estos obtenidos por medio de la contribución tributaria. Por otro lado, el mismo Estatuto autoriza la posibilidad de gestionar recursos financieros a otros actores que pueden ser instituciones internacionales de carácter público o del sector privado, tanto nacional como internacional. Este último detalle permite no depender únicamente del financiamiento del gobierno central, generando mayor margen de maniobra para la ejecución de proyectos en los municipios. Actualmente las iniciativas generadas, están siendo financiadas por insumos económicos internacionales, como la Unión Europea u otras iniciativas de asociación municipal como el Área Metropolitana de Barcelona, AMB (OPAMSS, 2019). Por otro lado, el gobierno central asigna una cuota de financiamiento a las municipalidades, el Fondo para el Desarrollo Económico y Social, del cual los gobiernos locales disponen para el desarrollo de obras, sin embargo, en el último periodo de tiempo no se ha otorgado.
Social	Promueve el bienestar integral de su población.	Las iniciativas registradas a lo largo de los años, presentan planes que contemplan trabajo en las distintas áreas claves para el bienestar del ser humano. Para ello han generado políticas que concuerda con la finalidad de la sostenibilidad social: <ul style="list-style-type: none"> • Política de Seguridad Urbana: dentro de esta política se retoman temas como la seguridad alimentaria, talleres de trabajo para la recuperación de espacios públicos, mesas de diálogo para la prevención de violencia, así como también el fomento de actividades deportivas. • Política de Desarrollo Económico Territorial: considera un sistema de gobernanza en donde contribuyen diversos actores de distinta naturaleza, que van desde gubernamentales hasta del tercer sector. La política asigna su trabajo según la línea de acción que la institución siga. De igual forma, se consideró la entrega de capital semilla para la generación de nuevos emprendimientos. • Política de Espacios Públicos: bajo esta política, se busca contribuir a la gestión de espacios públicos de los municipios del área. Actualmente, existe una iniciativa únicamente activa en 4 sectores, 2 en el sector de San Martín, 1 en Santa Tecla y otro en Tonacatepeque.

Condicionante	Descripción	Situación OPAMSS
Ambiental	Incluye esfuerzos constantes por generar iniciativas amigables con el medio ambiente.	Dentro de la OPAMSS, se han generado las siguientes iniciativas para contribuir al cuidado medioambiental: <ul style="list-style-type: none"> Gestión integral de residuos sólidos y salud urbana en el AMSS: esta se ampara en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y Fomento al Reciclaje (LEGIR). Las acciones generadas son con base en la capacitación de las 14 municipalidades y directivas de los mercados locales. Así mismo, se generan alianzas con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos para la divulgación de la LEGIR entre la ciudadanía.

• Inclusión

Con este criterio se quiere verificar si las acciones que se generan dentro de las iniciativas están abiertas a la participación de toda la ciudadanía sin excepciones por situación socioeconómica, raza, religión o género; así como también, si consideran la implementación de intervenciones para la reducción de brechas de desigualdad y la visibilización de las necesidades de grupos poblacionales vulnerables (Molina, 2021). En tal sentido, las prácticas registradas bajo este criterio también aportan al logro de los ODS desde los territorios, específicamente, al ODS 10 “Reducciones de desigualdades”, el cual procura, en su meta 10.2: “De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”.

Respecto a la primera afirmación, a partir de lo registrado en las memorias de labores de los últimos 4 años (2018-2021), se identifican iniciativas que promueven entornos con mayor inclusión. De hecho, se visualiza en los registros que, dentro de la Política Metropolitana de Seguridad Urbana, se consideró la promoción de la equidad e igualdad de género. Sin embargo, es pertinente mencionar que, en comparación con el trabajo realizado en otros temas, este representa un área de oportunidad y crecimiento.

Por otro lado, se identificó que, en efecto, hay trabajo dirigido a grupos sociales vulnerables, como la población femenina, juventud y niñez. De igual forma, se observan, en su gran mayoría, iniciativas para la reducción de riesgos en las poblaciones ubicadas en zonas de alto riesgo.

• Fortalecimiento de capacidades organizativas

Atendiendo a la agenda global, el ODS 17 “Alianzas para lograr los objetivos”, en su meta 17.9, motiva a aumentar el apoyo internacional para desarrollar iniciativas destinadas a la creación de capacidades eficaces y específicas en los países en desarrollo (siendo, en este caso, a nivel municipal) con el fin de consolidar avances para la implementación del resto de objetivos. En concordancia con esto, en este criterio es posible considerar dos elementos: el fortalecimiento de las instituciones y también aquellas actividades en donde el eje central sea generar las capacidades en la población.

En cuanto al primer factor, se identifica la participación de representantes y personal de las instituciones en foros o mesas de diálogos, referentes temáticas sociales y relacionadas incluso a la transferencia de conocimientos en el área del asociativismo municipal. Asimismo, el subdirector de Desarrollo Local y Económico, menciona que, entre los municipios de la asociación, existe un constante traspaso de conocimientos en las áreas en que un gobierno local necesite asistencia, por lo que, a nivel interno, se realizan con frecuencia capacitaciones y retroalimentaciones referentes a los procesos que se demanden.

Dentro del aspecto relacionado a las capacidades de la población, también se resalta que, en cada proceso realizado con las comunidades de los diferentes municipios, independientemente del área en que se esté trabajando, promueven la apropiación de la iniciativa y de las capacidades necesarias en las y los habitantes, para poder brindar mayor sostenibilidad a los proyectos. Lo anterior es coherente con lo observado en el análisis de las fuentes secundarias en las cuales se han documentado intervenciones específicamente para capacitar a población en torno a temas específicos, por ejemplo, el curso denominado “Fortalecimiento de habilidades para los emprendedores del AMSS”.

• Cooperación

Dentro de los criterios establecidos, se encuentra la cooperación la cual, puede definirse como el cual consiste en esas alianzas generadas con actores estratégicos para la realización de una iniciativa (UNICEF, 2020), siendo también considerada como un medio imprescindible para el logro de los ODS tanto en el plano global como en los espacios territoriales. De igual forma, resulta necesario tener en cuenta que la actual ruta de la cooperación internacional es la Agenda 2030. En el caso de la OPAMSS, dentro de sus aliados, posee de distinto tipo, los cuales se pueden clasificar en internacionales, regionales y nacionales, tal y como se presencia en la tabla 4. Los primeros, en su mayoría, son agencias gubernamentales de cooperación bilateral de países europeos, así como también otras que pertenecen a sistemas de asociación municipal. Por otro lado, está uno de carácter regional y cinco pertenecientes a El Salvador. Es importante mencionar que estas colaboraciones permiten que la iniciativa no solo perciba ingresos materiales, sino también fortalezca sus capacidades y procesos.

Tabla 4. Actores y ejes de cooperación

Actor con quien se ha generado la alianza	Eje de la cooperación
Internacionales	
1. Unión Europea	Gobernanza metropolitana.
2. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID	Temáticas de espacios públicos.
3. Área Metropolitana de Barcelona, AMB	Temas de movilidad, gestión de residuos, espacios públicos.
4. Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AACID	Desarrollo económico, seguridad urbana, gestión de riesgos.
5. Generalitat Valenciana	Empleabilidad juvenil.
6. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID	Dinamización del Centro Histórico de San Salvador.
7. Agencia de Cooperación Internacional del Japón - JICA	Modernización de la norma estructural.
8. Servicio de Cooperación y de Acción Cultural América Central - SCAC	Resiliencia urbana.
9. Asociación Mundial de Grandes Metrópolis	Cambio climático y metropolización.
10. Banco Interamericano de Desarrollo	Infraestructura verde.
11. Louis Berger Group	Fortalecimiento del Geo portal de información metropolitana.
12. Agencia de Cooperación Alemana (GIZ)	Estrategias para la resiliencia y reducción del consumo energético.
13. Embajada de China	Fortalecer las herramientas de comunicación de los proyectos.

Actor con quien se ha generado la alianza	Eje de la cooperación
Regionales	
15. Sistema de Integración Centroamericana - SICA	Gestión del riesgo de desastres en áreas metropolitanas.
Nacionales	
16. Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE)	Iniciativas para la juventud.
17. Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)	Transversalización del enfoque de género.
18. Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CONNA)	Temáticas de niñez y adolescencia.
19. Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)	Financiamiento de pequeña y mediana empresa.
20. Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador (INDES)	Iniciativas deportivas.
21. Dirección General de Prevención de Violencia y Cultura de Paz (PREPAZ)	Prevención de violencia y cultura de paz.
22. Policía Nacional Civil (PNC)	Seguridad y prevención de violencia.
23. Universidad de El Salvador	Educación.

Fuente: Elaboración propia con base en las Memorias de Labores 2018-2020 y 2021-2022

Las instituciones anteriores, se han identificado en el análisis documental en sintonía con los mandatos de cada una de ellas y los proyectos ejecutados, se puede inferir una contribución al fortalecimiento de capacidades locales, así como la evidencia de alianzas estratégicas que apoyan los procesos de asociatividad intermunicipal promovidos por OPAMSS.

5. Discusión

Al contemplar la definición propuesta por la CEPAL acerca del desarrollo territorial se abre la posibilidad de afirmar que una iniciativa como la OPAMSS tiene el potencial de contribuir significativamente al progreso en este ámbito específico. Dicha aseveración encuentra sustento en el análisis comparativo entre la conceptualización del desarrollo territorial y las competencias asignadas a la OPAMSS.

La CEPAL define el desarrollo territorial como “el proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio” (CEPAL, s. f.). En este sentido, al examinar las atribuciones de la OPAMSS, se identifica una consonancia sustancial entre los preceptos teóricos del desarrollo territorial y los objetivos perseguidos por dicha entidad, la cual se dedica a la gestión territorial, la implementación de estrategias para el bienestar social y la constante evaluación y optimización de sus procesos y acciones.

No obstante, es imperativo reconocer que la iniciativa podría presentar áreas susceptibles de mejora. Parte fundamental del aprendizaje y la experiencia en estos contextos radica en la capacidad de identificar oportunidades de perfeccionamiento y trabajar de manera proactiva en su implementación. En última instancia, la armonización de los principios del desarrollo territorial con las prácticas administrativas y operativas de la OPAMSS se erige como un paso crucial en la senda hacia la consolidación de un entorno más equitativo, sostenible y resiliente.

Con respecto a las buenas prácticas, retomando los planteamientos de Hernández (2001), se puede asegurar determinadas condiciones para poder clasificar una acción específica dentro de esta categoría, destacando entre ellas la necesidad de una trascendencia positiva en la intervención o iniciativa en cuestión. A modo de ilustración, la OPAMSS emerge como el fruto de un proceso colaborativo significativo entre los municipios que, en 1986, optaron por unirse en un esfuerzo conjunto para restaurar la infraestructura del área metropolitana.

Indudablemente, es crucial reconocer que estas iniciativas no siguen un curso lineal. En otras palabras, la cristalización de una buena práctica puede atravesar por diversas fases, incluyendo episodios de prueba y error, una realidad a la que numerosos proyectos o iniciativas pueden verse enfrentados. En el caso particular de la OPAMSS, con sus 36 años de existencia, se observa que, si bien abarca un amplio espectro de áreas de trabajo, existen ciertos ámbitos que todavía representan escenarios propicios para la implementación de mejoras, tales como el de género y migración.

Este análisis permite reflexionar sobre la importancia de continuar evaluando y perfeccionando las prácticas existentes, en búsqueda de una óptima realización de los objetivos propuestos y una mayor contribución al bienestar colectivo. En este sentido, la OPAMSS se configura no sólo como un ejemplo de colaboración intermunicipal exitosa, sino también como un espacio en constante evolución, donde la identificación y el aprovechamiento de áreas de oportunidad se convierte en un imperativo para fomentar un desarrollo más inclusivo y equitativo.

Las buenas prácticas y todo lo que involucran, contrastan un poco con lo que Toledo et al. (2012), sostienen, puesto que ellos agregan el factor tiempo a las iniciativas de asociativismo municipal, sin embargo, mencionan que pueden ser temporales o permanentes. A esto, es pertinente agregar que la asociación, como tal, podría finalizar, pero si dentro de ese contexto se genera una buena práctica, sería poco estratégico dejarla de lado, ya que, si su funcionalidad es vista para una intervención puntual y únicamente para ella, se estaría desaprovechando una oportunidad que podría ser registrada, posteriormente adaptada y utilizada por otro actor que se pueda beneficiar.

El asociativismo municipal, como bien sostiene Quispe Mamani (2013), debe considerar dentro de su nacimiento el componente de la cooperación. La mayor parte de las definiciones parecieran hablar únicamente de la gestión y el traspaso de recursos a nivel interno de la iniciativa, sin embargo, en el presente caso, la gran mayoría de socios estratégicos se han encontrado fuera del sector geográfico, por ejemplo, gran parte de ellos son instituciones de carácter internacional. Pero, no es posible afirmar que es una práctica incorrecta, ya que la misma finalidad de la iniciativa por asociarse radica en la búsqueda de soluciones hacia una realidad presente en común, siendo así que la cooperación en estos escenarios debe hacer referencia, sobre todo, a la voluntad de las partes de colaborar entre ellos, no tanto así a mantener únicamente alianzas con actores localizados en la jurisdicción. Tal cual como en la teoría se menciona (Alba, 2014; Haro, 2009; Suarez, 2014), estas iniciativas dotan de autonomía a los gobiernos locales, puesto que diversifican sus fuentes de financiamiento, así como también, disponen de los recursos para poder ejecutar, con mayor margen de maniobra, una acción dentro de su jurisdicción. Pero cabe aclarar que dicha flexibilidad está acompañada del cumplimiento a la normativa nacional, por lo tanto, siempre y cuando este dentro de la legalidad, este tipo de iniciativas pueden ser una alternativa viable para alcanzar mejores niveles de desarrollo.

El asociativismo municipal puede ser una herramienta muy poderosa para avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030 y no solo al alcance del ODS 17, pues en iniciativas tales como el

En el caso particular de la OPAMSS, con sus 36 años de existencia, se observa que, si bien abarca un amplio espectro de áreas de trabajo, existen ciertos ámbitos que todavía representan escenarios propicios para la implementación de mejoras, tales como el de género y migración

proyecto “Fortalecida la Gobernanza del Área Metropolitana de San Salvador para la Adopción e Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” - “Gobernanza Metropolitana”, financiado por la Unión Europea (UE) se evidencia que hay acciones alineadas al cumplimiento de los ODS en general, dichos esfuerzos se ven planteados. Lo anterior, concuerda con lo que plantean Bulmer y del Prado-Higuera (2021); Pérez-Hernández y Caballer-Miedes (2022), puesto que el fin con el que se creó la asociación entre las partes da paso a la cooperación para reducir las limitaciones que puedan presentarse y así ir reduciendo las brechas de desarrollo que puedan existir entre los municipios y, por supuesto, contribuir a un nivel macro respecto al cumplimiento de los ODS. Además bajo ese mismo contexto es pertinente mencionar que únicamente no son los gobiernos locales los que participan y ponen manos a la obra, sino que existen actores tanto nacionales como internacionales, públicos y privados que forman parte de las alianzas, quienes de igual forma aceptan trabajar bajo un enfoque mucho más integral y descentralizado, es decir, llevar a cabo proyectos que promuevan avances en las áreas prioritarias identificadas de forma común, considerando a todos los municipios sin discriminar según su entorno demográfico, económico o geográfico.

Claro está que, lo previamente mencionado involucra el análisis pertinente para la distribución de recursos y colaboración de forma proporcional; para ello la planificación se vuelve un factor clave, sin embargo, debido a que existen realidades propias de cada municipio, los ODS deben ser incorporados de igual manera en los planes municipales de forma individual.

En este sentido, para lograr una mejor racionalización en la atención de problemáticas con mayor grado de complejidad por parte de una municipalidad, deben incorporar como un elemento de análisis los ODS dentro de los Planes Estratégicos Participativos, brindando la importancia debida a aquellos que coinciden de mejor manera con las lógicas territoriales (Pérez-Hernández, 2022).

6. Conclusiones

La OPAMSS es una iniciativa que ha estado trabajando constantemente desde su creación, teniendo como base una institucionalidad, que además de estar sustentada jurídicamente, planifica estratégicamente su agenda de trabajo dentro del sector territorial, haciendo esfuerzos por cumplir con una agenda que involucra diversas áreas que influyen en las condiciones de vida de la población. Siendo así que, el hecho de mantener líneas de trabajo que responden a objetivos contribuye a dotar de mayor sostenibilidad a la iniciativa.

La OPAMSS, para los municipios que la componen, puede suponer una entidad muy valiosa, ya que al no contar con recursos como el FODES, el hecho de recibir financiamiento como conjunto para dar tratamiento a escenarios dentro de la jurisdicción, se vuelve un alivio, y da pauta para que siga existiendo un trabajo continuo dentro de las municipalidades respecto a los ejes que comparte como asociación. Si bien la experiencia de la OPAMSS supone una buena práctica por su trascendencia y por cumplir buena parte de los criterios establecidos para considerarla como una, aún tiene áreas de oportunidad por las cuales trabajar. Se denota un esfuerzo por el desarrollo de planes, sin embargo, mucho de lo contemplado se enmarca en esfuerzos de diálogos o reuniones con aliados para futuras intervenciones, hasta el momento. Entre las áreas con mayores niveles de oportunidad está el género, la migración, la participación y la contraloría ciudadana.

En cuanto a lo relacionado al proceso investigativo, fue posible identificar literatura referente al asociativismo municipal, con la peculiaridad que gran parte de ella se basaba en experiencias a

La OPAMSS es una iniciativa que ha estado trabajando constantemente desde su creación, teniendo como base una institucionalidad, que además de estar sustentada jurídicamente, planifica estratégicamente su agenda de trabajo dentro del sector territorial, haciendo esfuerzos por cumplir con una agenda que involucra diversas áreas que influyen en las condiciones de vida de la población

nivel nacional que los autores habían logrado identificar. Por otro lado, en cuanto a la literatura referente al caso de estudio, conllevó, de cierta manera, un grado mayor de dificultad, por la limitada cantidad de fuentes que pueden brindar una opinión sobre la iniciativa. Lo señalado en esta investigación surge de la identificación de patrones en las memorias de labores, bases legales, la teoría general sobre el asociativismo municipal y los otros elementos a considerar como el desarrollo territorial y las buenas prácticas.

En resumen, si bien el asociativismo municipal puede ser una herramienta poderosa para la generación de avances en el cumplimiento de la Agenda 2030, se requiere una mayor promoción de la participación de la sociedad civil, identificando preliminarmente los desafíos y prioridades locales y fomentando la colaboración intersectorial, así como las alianzas estratégicas necesarias para lograr avances significativos en la implementación de políticas y programas para abordar los desafíos locales de los municipios del Área Metropolitana de San Salvador.

Por último, es relevante agregar que, existen áreas que representan una oportunidad para la realización de futuras investigaciones, entre ellas, el impacto que posee en la sostenibilidad de los procesos de asociación el establecimiento de un marco normativo, de modo que exista una voluntariedad política de los municipios explícita; de igual forma, al no ser este un factor totalmente determinante, sería interesante iniciar un mapeo de la situación de los ODS en los municipios que conforman la iniciativa, ya que las condiciones no son homogéneas y al identificar de forma precisa aspectos con mayor avance desde la individualidad, dará pauta para atender de forma conjunta aquellos donde se deban realizar esfuerzos más grandes.

Referencias

- Acuerdo 3 de 1989 (Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador). Acuerdo de Creación de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador - OPAMSS. 29 de octubre de 1989.
- Alba, M. (2014). *Construcción de Asociaciones Intermunicipales en la Administración Local de la República Dominicana*. https://issuu.com/manuel.alba.cano/docs/pnud_archivo_final__1_
- Altschuler, B. (2003). *El Asociativismo Municipal como Estrategia para el Desarrollo económico local en la Argentina*. http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/altschuler_barbara.pdf
- Bulmer, E. y Prado-Higuera, C. del. (2021). Revitalizing the Global Alliances for Sustainable Development: Analyzing the Viability of Sustainable Development Goal 17-A Multi-Actor Governance Approach. *Sustainability*, 13(8), 1-16. <https://doi.org/10.3390/su13084247>
- Calzada Torres, M. B., Cáceres Monterrey, Y. y Hernández Aguilar, O. (2015). El Asociativismo Municipal: Una Alternativa para el Desarrollo Local. Análisis de su implementación en Cuba desde su Estudio Histórico y Contemporáneo. *Revista Aequitas*, (5), 16.
- CEPAL. (s. f.). *Desarrollo Territorial*. <https://www.cepal.org/es/subtemas/desarrollo-territorial#>
- Chicas, E., Marroquín, J. y Ramos, W. (2015). *La Cooperación Descentralizada como generadora de Políticas Públicas locales en El Salvador: Caso Alcaldía Municipal de Santiago Nonualco, Periodo 2001-2013* (Tesis de pregrado). Universidad de El Salvador, San Salvador.

- Constitución de la República de El Salvador. (1983).
- Erazo, M., Villalta, M. y Jerdes, M. (2010). Educación Básica rural chilena. Realidad y Desafíos para la Gestión Asociativa Municipal. *Revista Investigaciones en Educación*, (10), 26.
- Font, J. y Parrado Díez, S. (2000). Eligiendo socios en la Administración municipal española: los consorcios y las mancomunidades. *Revista Cuadernos de Gobierno y de Administración*, (3), 3. https://www.academia.edu/2467222/Eligiendo_socios_en_la_Administraci%C3%B3n_municipal_espa%C3%B1ola_los_consorcios_y_las_mancomunidades
- García Navarro, J. (2003). Buenas prácticas para la mejora del entorno urbano. *Informes de la Construcción dedicado al Programa de Buenas Prácticas*, 55(486), 5-14. <https://doi.org/10.3989/ic.2003.v55.i486.550>
- Haro Reyes, D. (2009). Intermunicipalización. *Letras Jurídicas*, (9), 4. <https://cuci.udg.mx/sites/default/files/intermunicipalizacion.pdf>
- Hernández, A. (2001). *Evolución de las Buenas Prácticas Españolas*. Ciudades para un Futuro más Sostenible. http://habitat.aq.upm.es/evbpes/abpes_1.html
- Jiménez, R. (2017, 23 de diciembre). Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana. *Maestría en Desarrollo Territorial*. <https://uca.edu.sv/mdt/blog/dt-y-participacion/>
- León, Y. (2012). *La Mancomunidad como modelo de organización intermunicipal para mejorar la capacidad de gestión municipal y su sostenibilidad en Guatemala durante el periodo 2005-2010* (Tesis de pregrado en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional). Universidad de San Carlos de Guatemala, Ciudad de Guatemala. http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/15/15_1544.pdf
- Molina, H. (s. f.). *Estado del Arte de las Mancomunidades Municipales* (Documento de trabajo). Grupo Chorlavi. <https://www.bivica.org/files/mancomunidades-municipales.pdf>
- Naciones Unidas. (2020). La Agenda para el Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador. (2019). *Arranca el Proyecto: Fortalecida la Gobernanza del Área Metropolitana de San Salvador para la Adopción e Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS*. https://opamss.org/sv/ova_por/gobernanza-metropolitana/
- Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador. (2022). *Memoria de Labores 2021-2022 COAMSS-OPAMSS*. https://opamss.org/sv/wp-content/uploads/2022/08/Memoria_de-_labores_2021-2022.pdf
- Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador. (2021). *Memoria de Labores 2020-2021 COAMSS-OPAMSS*. <https://opamss.org/sv/wp-content/uploads/2021/10/Memoria-de-labores-2020-2021.pdf>
- Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador. (2020). *Memoria de Labores 2019-2020, COAMSS-OPAMSS*. <https://opamss.org/sv/wp-content/uploads/2021/10/Memoria-de-labores-2019-2020.pdf>
- Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador. (2020). *Memoria de Labores 2018-2019, COAMSS-OPAMSS*. <https://opamss.org/sv/wp-content/uploads/2021/10/Memoria-de-labores-2018-2019.pdf>

- Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe. [UNICEF]. (2020, 15 de junio). PLAN 12 Misión 5 Cooperación [Video]. Youtube. <https://youtu.be/hRYZUgpyIYY>
- Oleaga, M., Lorenz, U. y Rodríguez, A. (2020). *Los ODS: Clave Para La Recuperación De La Covid-19* (Informe Cuadernos Orkestra n.º 75). Orkestra, Instituto Vasco de Competitividad, Fundación Deusto. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.17230.89925>
- OXFAM Intermón. (s. f.). Definición de sostenibilidad: ¿sabes qué es y sobre qué trata? *Ingresantes que suman*. <https://blog.oxfamintermon.org/definicion-de-sostenibilidad-sabes-que-es-y-sobre-que-trata/>
- Pérez-Hernández, L. (2021). *Agenda 2030 en El Salvador, una caracterización sobre las condiciones territoriales de los gobiernos municipales para la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Periodo 2015-2019* (Tesis de Doctorado en Desenvolupament Local i Cooperació Internacional). Universitat Jaume I, Castelló de la Plana. <http://hdl.handle.net/10803/670755>
- Pérez-Hernández, L. (2022). Políticas de Desarrollo Territorial en el marco de la Agenda 2030. Planificación Territorial en el Área Metropolitana de San Salvador. En G. Pastor-Albaladejo y G. Sánchez-Medero (eds.), *Políticas públicas en el marco de la Agenda 2030* (1.ª ed., p. 390). Tirant lo Blanch. <https://editorial.tirant.com/es/detalle?articulo=9788411309677>
- Pérez-Hernández, L. y Caballer-Miedes, A. (2020). Challenges involved in the Localization of the Sustainable Developments Goals in El Salvador Between 2015-19 and for Implementing the 2030 Agenda. *Revista Minerva*, 3(2), 106-123. <https://doi.org/10.5377/revminerva.v3i2.12564>
- Pérez-Hernández, L. y Caballer-Miedes, A. (2022). Alianzas y asociatividad para el logro de los ODS en El Salvador: una perspectiva desde los gobiernos locales. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (26), 6. <https://doi.org/10.32457/riem25.1886>
- Puentes UC (s. f.). *La importancia de las municipalidades y su impacto en la vida de las personas*. <https://puentesuc.cl/novedades/la-importancia-de-los-municipios>
- Quispe Mamani, E. (2013). *Gobernanza Local en Red y Desarrollo Socioeconómico Local* (Investigación posdoctoral). Universidad Autónoma de Chile. https://www.academia.edu/44907545/Gobernanza_Local_en_Red_y_Development_Socioecon%C3%B3mico_Local
- Sánchez Flores, F. A. (2019). Fundamentos epistémicos de la investigación cualitativa y cuantitativa: consensos y disensos. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 13(1), 101-122. <https://doi.org/10.19083/ridu.2019.644>
- Serarols Rodas, J. F., Escobar Cornejo, M. C. y Franco Franco, J. (2003). Las asociaciones municipales ¿Nuevas formas de gestión y participación social en El Salvador? *Revista Humanidades*, (9), 106.
- Suarez, M. (2014). *Asociativismo Municipal en América Latina*. https://www.academia.edu/19636650/ASOCIATIVISMO_MUNICIPAL_EN_AMERICA_LATINA
- Toledo, M., Fernández, F. y Batista, S. (2012). Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. *Cadernos Adenauer*, 12(4), 119. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=1f3bc49c-5b53-47cf-d538-8b1aa4831f32&groupId=265553
- Velásquez, L. (2013, 9 de julio). *Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) ¿Cuál es su rol en la Cooperación Internacional?* Agencia Chilena de Cooperación al Desarrollo.



AVANCES EN LA AGENDA 2030 DESDE ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA. PACTO VERDE EUROPEO, FONDOS NEXTGEN Y PLAN DE RECUPERACIÓN

Advances in the 2030 Agenda from Spain and the European Union. European Green Deal, NextGen Funds and Recovery Plan

Fernando de la Cruz Prego

Universidad Complutense de Madrid

Email: ferdelac@ucm.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1387-1828>

Twitter: [@FERNANDELACRUZ](https://twitter.com/FERNANDELACRUZ)



Autor

En el año 2019 comenzó la legislatura del gobierno de coalición progresista en España, que tomó como marco de referencia para el despliegue de la acción pública la Agenda 2030 y los ODS. En paralelo, la Unión Europea presentaba ese mismo año su nueva estrategia de desarrollo sostenible con el Pacto Verde Europeo como buque insignia. Además, unos meses más tarde se aprobaban los Fondos Next Generation para hacer frente a la crisis del covid e implementar así las prioridades de desarrollo europeas a través de los Planes de Recuperación de los Estados miembros. La combinación de la voluntad política e institucional del gobierno español junto con los fondos y la orientación estratégica europea han cristalizado en el Plan de Recuperación español, que apunta a avances significativos para el país en las tres dimensiones de los ODS (económica, social y medioambiental). En los próximos años, con el despliegue completo del Plan y sus primeros resultados, se podrá valorar si el impacto del Plan ha sido de carácter coyuntural o estructural.



Resumen

Agenda 2030; Objetivos de Desarrollo Sostenible; Pacto Verde Europeo; Fondos Next Generation; Plan de Recuperación.

2030 Agenda; Sustainable Development Goals; European Green Deal; Next Generation Funds; Recovery Plan.



Key words

Recibido: 09/03/2023. Aceptado: 01/10/2023



Fechas



In 2019, the progressive coalition government's term began in Spain, which took the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals (SDGs) as the framework for the deployment of public action. In parallel, the European Union presented its new sustainable development strategy that same year with the European Green Deal as its flagship. Furthermore, a few months later, the Next Generation Funds were approved to address the covid crisis and thus implement the European development priorities through the Recovery Plans of the member states. The combination of the political and institutional will of the Spanish government, together with the funds and the European strategic orientation, have crystallized in the Spanish Recovery Plan, which points to significant advances for the country in the three dimensions of the SDGs (economic, social, and environmental). In the coming years, with the full deployment of the Plan and its first results, it will be possible to assess whether the impact of the Plan has been cyclical or structural.

1. Introducción

En el año 2015, la Agenda 2030 irrumpía en el escenario internacional, como un marco orientador de políticas, que rompía con dos elementos clave de la anterior Agenda del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Primero, la lógica vertical de la Agenda, diseñada por los países del Norte para ejecutarse en los países del Sur global, que se convertía en una agenda global horizontal, que apelaba a los retos compartidos de las Naciones del mundo. Y segundo, trascendía la visión unidimensional del desarrollo, centrada en el ámbito económico y en los ajustes sociales, para incluir de forma decidida la dimensión medioambiental y por tanto la multidimensionalidad de los retos globales del desarrollo que cristalizaron en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Por su parte, en el año 2019, el nuevo gobierno de coalición de España, conformado por las formaciones políticas del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Unidas Podemos, posicionó de forma explícita la Agenda 2030 como el eje de la acción de gobierno. En paralelo, ese mismo año, la Comisión Europea daba pasos decididos para incorporar las nuevas exigencias de los ODS, así como de los Acuerdos de París en materia de emisiones de efecto invernadero, con la aprobación de su Pacto Verde Europeo (PVE). Meses después de su aprobación la pandemia hacía su aparición a nivel global, congelando las economías del mundo. Como respuesta a la parálisis, la Unión Europea decidió lanzar un plan de inversiones estratégicas, que permitiese al continente recuperarse del impacto económico y social de la pandemia, además de aprovechar para una modernización de su estructura productiva. Para ello, la Comisión presupuestó 800 mil millones de euros en forma de subvenciones y créditos blandos que buscan preparar a Europa para enfrentar la cuarta revolución industrial mediante los llamados Fondos Next Generation (FNG).

En concreto, los fondos persiguen dos objetivos centrales, la transición ecológica del continente, aspirando a convertir a la UE en el primer continente libre de emisiones para el año 2050, y la transición digital de su tejido productivo. De forma complementaria, los Fondos también contemplan otra variedad de prioridades como: promoción de la equidad, nuevas capacidades, investigación y desarrollo, fortalecimiento de las administraciones públicas, entre otras (Comisión Europea, 2023). En definitiva, un marco programático en sintonía con la Agenda 2030 y

los ODS, para cuyo acceso los países debían presentar un plan de inversiones, así como una hoja de ruta sobre reformas estructurales.

Así, en abril del año 2021, España presentaba a la Comisión su propuesta de Plan de Recuperación y en agosto de ese mismo año recibía el primer desembolso de fondos europeos. Hasta la fecha, España ha recibido 31 mil millones de la Comisión Europea y tiene pendiente un desembolso de 6 mil millones más (Comisión Europea, 2023). En definitiva, las prioridades del gobierno de coalición se han alineado a las propiedades de los FNG para avanzar de forma sustantiva en buena parte de los ODS, lo que sitúa a España, así como a otros países europeos, como ejemplos paradigmáticos de la inclusión y promoción de los ODS en países de la OCDE.

En este marco, este trabajo tiene como objetivo analizar el caso español en la incorporación de los ODS a su acción de gobierno desde una perspectiva política, institucional y de políticas públicas, además de entrar a valorar, de forma preliminar, la contribución y el impacto de los fondos europeos en su consecución. Para ello, el trabajo hará uso de documentos institucionales y analíticos vinculados al despliegue de las políticas públicas españolas. Hay que señalar que, por un lado, no existe una base de datos abierta que sistematice y cuantifique de forma desagregada los fondos europeos, tanto en términos de volúmenes como de asignación sectorial, más allá de cifras agregadas. Y qué, por otro lado, lo reciente en el tiempo de los desembolsos de los fondos impide hacer una valoración del impacto directo en la evolución de los principales de los indicadores de los ODS españoles.

El análisis se estructura en cuatro apartados. En el primero se revisa la estrategia política, institucional y programática del gobierno español en relación con los ODS y la acción de gobierno. Segundo, se presentan las principales características de los FNG de la UE, así como el diseño y negociación del Plan de Recuperación español. En el tercer apartado, se realiza una evaluación preliminar de la ejecución e impacto del Plan. Finalmente, en el cuarto apartado se condensan las principales conclusiones del análisis.

2. La Agenda 2030 en España: una prioridad del gobierno de coalición

Al igual que la Unión Europea, España ha sido una firme defensora de la Agenda 2030 desde sus inicios, especialmente en su vertiente de política exterior y particularmente vinculada a su política de cooperación internacional para el desarrollo. Y con la llegada del gobierno de coalición progresista en el año 2019 este ha mostrado una firme voluntad de implementar la Agenda en España más allá de lo discursivo. A continuación, se analizarán diversos elementos de tipo institucional, estratégico y presupuestario que apuntan en este sentido.

En primer lugar, el nuevo gobierno configuró una estructura de gobernanza institucional de la Agenda 2030, que cuenta con una *Comisión Delegada*, que coordina a los diferentes Ministerios implicados, una *Conferencia Sectorial*, que aglutina a la Administración General del Estado, las Comunidades autónomas y los entes locales y un *Consejo de Desarrollo Sostenible*, que aglutina a sesenta representantes de la sociedad civil (academia, empresas, ONG, etc.) y una Comisión Mixta en las Cortes General, con representantes del Congreso de los Diputados y del Senado, encargada de la coordinación y seguimiento de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (MDSA, 2021a). A nivel del ejecutivo, el gobierno se ha estructurado en tres Vicepresidencias, lideradas por tres mujeres, y que coinciden en gran medida con las tres dimensiones de la

España ha sido una firme defensora de la Agenda 2030 desde sus inicios, especialmente en su vertiente de política exterior y particularmente vinculada a su política de cooperación internacional para el desarrollo

Agenda 2030: Vicepresidencia-económica (Nadia Calviño), Vicepresidencia-ecológica (Teresa Ribera) y Vicepresidencia-social (Yolanda Díaz, tras la salida de Pablo Iglesias). Las competencias directas de la Agenda 2030 han quedado englobadas en el Ministerio de Derechos sociales y Agenda 2030 y su Secretaría de la Agenda 2030, lideradas por Ione Belarra y Lilith Vestrynge, respectivamente, del partido Podemos.

En términos estratégicos y de concreción de prioridades sectoriales, el documento más relevante surgido de la Secretaría de Agenda 2030 es la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 (MDSA, 2021a). A modos de síntesis, la estrategia de desarrollo sostenible define ocho retos que debe enfrentar España en su modelo de desarrollo: i) pobreza y desigualdad, ii) cambio climático, iii) género, iv) modelo productivo, v) precariedad laboral, vi) servicios públicos, vii) injusticias globales, y viii) demografía. Para cada reto se establece una estrategia, denominadas “políticas aceleradoras”, que se estructuran a su vez en una batería de actuaciones de tipo normativo, financiero y fiscal. Además, la Estrategia define una serie de políticas transversales (alineamiento presupuestario, compra pública sostenible y alineamiento normativo) y un sistema de gobernanza multinivel, que implica a los diferentes niveles de la administración española.

El documento es un avance significativo en términos de diagnóstico de las problemáticas y de priorización de políticas en clave de Agenda 2030. No obstante, se identifican dos problemas relevantes. El primero se centra en la priorización sectorial, que parece estar influenciada por el sesgo de la repartición competencial por partidos de la coalición. Así, si se analizan los principales retos de los ODS que enfrenta España según el *SDG-Index* de la Solutions Development Network, el índice más fiable sobre el avance en los ODS a nivel internacional (Lafortune et al., 2018; Sachs et al., 2022). Según la tabla 1, de los 118 indicadores para España, en 69 de ellos el país está en niveles de cumplimiento del indicador (verde), en 20 presenta unos niveles aceptables, pero no llega a las metas marcadas (amarillo), en 13 presenta un desempeño por debajo de las metas marcadas (naranja), en 14 el desempeño es muy inferior a las metas marcadas (rojo) y en 2 de ellos no hay información disponible (gris). De los 27 indicadores que presentan el peor desempeño, 17 se enmarcan en ODS de la dimensión medioambiental, seis en la dimensión económica y cuatro en la dimensión social.

Tabla 1. Indicadores jerarquizados según “tendencia” (último dato disponible)

Indicador	Valor	Nivel	Tendencia
Human Trophic Level (best 2–3 worst)	2,4	1	1
Sustainable Nitrogen Management Index (best 0–1.41 worst)	0,8	1	1
CO2 emissions embodied in imports (tCO2/capita)	1,6	1	1
Ocean Health Index: Clean Waters score (worst 0–100 best)	48,7	1	1
Prevalence of obesity, BMI \geq 30 (% of adult population)	23,8	2	1
Gap in life expectancy at birth among regions (years)	5,3	2	1
Red List Index of species survival (worst 0–1 best)	0,8	2	1
PISA score (worst 0–600 best)	486,7	3	1
Underachievers in science (% of 15-year-olds)	21,3	3	1
Elderly poverty rate (% of population aged 66 or over)	11,6	3	1
Nitrogen emissions embodied in imports (kg/capita)	9,8	3	1
Triadic patent families filed (per million population)	7,3	1	2

Indicador	Valor	Nivel	Tendencia
Mean area that is protected in terrestrial sites important to biodiversity	57,6	1	2
Mean area that is protected in freshwater sites important to biodiversity	51,3	1	2
Poverty rate after taxes and transfers (%)	14,7	2	2
Share of renewable energy in total primary energy supply (%)	14,8	2	2
Expenditure on research and development (% of GDP)	1,2	2	2
Satisfaction with public transport (%)	68	3	2
Fish caught by trawling or dredging (%)	42,8	2	3
Non-recycled municipal solid waste (kg/capita/day)	0,9	3	3
Fish caught from overexploited or collapsed stocks (% of total catch)	32,1	3	3
Yield gap closure (% of potential yield)	45,7	1	4
Electronic waste (kg/capita)	19	1	4
Terrestrial and freshwater biodiversity threats embodied in imports (per million population)	3,6	1	4
Carbon Pricing Score at EUR60/tCO2 (% , worst 0–100 best)	45,9	2	4
Marine biodiversity threats embodied in imports (per million population)	0,6	2	4
Exports of hazardous pesticides (tonnes per million population)	20	3	4
Freshwater withdrawal (% of available freshwater resources)	42,6	3	4
Scarce water consumption embodied in imports (m3 H2O eq/capita)	2384,5	3	4
Exports of plastic waste (kg/capita)	3	3	4
CO2 emissions embodied in fossil fuel exports (kg/capita)	105,1	3	4
Youth not in employment, education or training (NEET)(% of population aged 15 to 29)	18,5	1	5
CO2 emissions from fossil fuel combustion and cement production (tCO2/capita)	4,5	1	5
Fatal work-related accidents embodied in imports (per 100,000 population)	1,4	2	5
Researchers (per 1,000 employed population)	7,1	2	5
Palma ratio	1,2	2	5
Fish caught that are then discarded (%)	10,8	2	5
Daily smokers (% of population aged 15 and over)	19,8	3	5
Gender wage gap (% of male median wage)	8,6	3	5
Gap in internet access by income (percentage points)	14	3	5
Female share of graduates from STEM fields at the tertiary level (%)	29,6	3	5
Gini coefficient	34,7	3	5
Population with rent overburden (%)	11,1	3	5

Fuente: elaboración propia con datos del SDG Index 2022

Por tanto, el gran reto español en el ámbito de los ODS se sitúa en el ámbito de la sostenibilidad ambiental, concentrando múltiples retos en los objetivos de agricultura, energías renovables, biodiversidad, explotación y uso de mares y tierras y en los sistemas producción y consumo. Por el contrario, en las dimensiones económica y social, si bien hay retos pendientes, estos son menos y de menor urgencia. Sin embargo, sorprendentemente, de los ocho retos del desarrollo que se identifican en la EDS, la dimensión medioambiental se reduce a uno de ellos, en concreto al cambio climático, mientras que los otros siete se dedican a las dimensiones económica y social. En definitiva, parece que la definición de prioridades temático/sectoriales no ha respondido a los principales retos del desarrollo sostenible español, sino a otras consideraciones. Los

determinantes de este enfoque no se abordarán en este análisis, ya que exigirían un desarrollo específico excesivamente extenso.

El segundo problema de la EDS, y de sus documentos asociados, es el de la falta de criterios técnicos y presupuestarios que acompañen a esta planificación. Todo diseño de políticas públicas debe definir una serie de criterios técnicos que den forma a su ejecución y permitan además dar seguimiento a su implementación. Sin embargo, la EDS carece de metas ni marcos temporales asociados a su consecución, y tampoco presentan un marco presupuestario mínimo que fije los costes de cada medida o política. En la misma línea, los Informes de Progreso que se han presentado hasta la fecha, no aportan ninguna novedad en términos de metas, fechas ni presupuestos (MDSA, 2021b). Estos informes de seguimiento se han planteado como una mera agregación de actividades, políticas y normativas, junto a una actualización de algunos indicadores relevantes, pero no se establecen conexiones entre unos y otros, no se definen con claridad líneas base, ni metas anuales. En definitiva, son un mero ejercicio descriptivo con escasa relevancia analítica. Así lo ha señalado recientemente el Consejo de Desarrollo Sostenible en su último dictamen (CDS, 2022):

Como ejercicio de revisión y rendición de cuentas consideramos que es incompleto y mejorable. Un balance de progreso debe realizarse a partir de un claro análisis de partida o diagnóstico, conforme a unas metas concretas y medibles preestablecidas, y de un cuadro de indicadores cuantitativos que capturen el grado de avance en los cambios que plantea la Agenda 2030. Qué medir, cómo medir y qué hacer con los resultados obtenidos no es una cuestión meramente técnica y sí un elemento esencial del proceso político que debe estar acompañado por el debate cualificado y abierto a la participación de los diversos actores sociales. Un ejercicio de este tipo permitiría evaluar el impacto de las políticas llevadas a cabo y su coherencia para lograr el avance y analizar la velocidad con la que avanzamos hacia las metas planteadas. En definitiva, el informe realizado puede servir como un ejercicio informativo preliminar, pero debería mejorarse en lo sucesivo en sus contenidos. (Consejo de Desarrollo Sostenible, 2022)

En resumen, la inclusión de la Agenda 2030 como un eje clave en la acción del gobierno de coalición es incuestionable. Los desarrollos institucionales, así como los documentos de estrategia y su vinculación y coordinación con el conjunto de ministerios e instituciones del Estado así lo demuestran. No obstante, se identifica un sesgo en la definición de prioridades sectoriales y temáticas, con una tendencia a primar los retos sociales sobre los medioambientales, así como sorprendentes carencias desde la perspectiva técnica del diseño, implementación y presupuestación de políticas públicas.

Se identifica un sesgo en la definición de prioridades sectoriales y temáticas, con una tendencia a primar los retos sociales sobre los medioambientales, así como sorprendentes carencias desde la perspectiva técnica del diseño, implementación y presupuestación

3. La nueva estrategia de desarrollo sostenible europea: Fondos Next Generation, Pacto Verde Europeo y Planes de Recuperación

El compromiso de la Unión Europea con la Agenda 2030 ha sido una constante, tanto como guía de sus políticas de desarrollo internacional como en su aplicación a dentro de las políticas europeas. Así lo muestran diferentes documentos estratégicos de la Comisión Europea (2016, 2019, 2020) y del Consejo de la Unión (2017, 2019). Este compromiso se reforzó, primero con las crisis del covid, propiciando la creación de los FNG, y, por otro lado, por la invasión rusa de Ucrania, que reforzó y potenció el Pacto Verde Europeo. Ambos instrumentos, ejes clave de las actuales políticas de desarrollo europeo, están íntimamente ligadas (Sanahuja, 2022). A con-

tinuación, se abordarán los elementos clave de cada una de ellas, para en el siguiente epígrafe conectarlas con la implementación de la Agenda 2030 en España.

En primer lugar, la pandemia del covid se inició en el año 2019 y tuvo un impacto traumático a nivel global a lo largo del año 2020. Este impacto no se circunscribió al ámbito sanitario, y al importante aumento de la mortalidad en todo el mundo, sino que también se tradujo en importantes impactos económicos y sociales como resultado de los confinamientos y la parálisis de la actividad económica global. Las economías europeas no fueron una excepción, de hecho, fueron de las primeras en ser golpeadas, experimentando abruptos descensos del producto interior bruto, superiores al 10%, así como aumentos del desempleo, más de dos puntos porcentuales, y, como resultado de los programas de gasto contra cíclicos, aumentos significativos de la deuda pública (superior al 100% del PIB en el año 2021) y del déficit público (del 12% del PIB en el año 2020) (EUROSTAT, 2022).

En esta ocasión, al contrario que frente a la crisis financiera de 2008 y el enfoque de austeridad expansiva, las autoridades europeas decidieron encarar la respuesta a la crisis del covid desde una perspectiva expansiva y contra cíclica, además de hacerlo en clave de transformación estructural. Esto suponía, en primer lugar, acometer importantes gastos contra cíclicos que sostuviesen una economía paralizada, tanto para las empresas como para los ciudadanos. Esto se concretó en diferentes líneas extraordinarias de financiación, del Banco Central Europeo (BCE) que lanzó programas extraordinarios de compras de bonos y del Banco Europeo de Inversiones (BEI) que proveyó financiación complementaria para las empresas. A nivel social, buena parte de los fondos europeos se destinaron a cubrir permisos remunerados y la cobertura de los seguros de desempleo. Estos programas consiguieron contener el impacto económico y social de la pandemia y preparar así el terreno para una recuperación más ambiciosa (Sanahuja, 2022).

En un segundo momento, los FNG se concibieron como una herramienta que permitiese una transformación estructural de las economías europeas, es decir, aprovechar la necesidad de recuperación económica para una modernización del tejido productivo, especialmente de las economías del sur europeo. En este marco, la Comisión Europea fijó como prioritarios dos objetivos, el primero el de la transición verde, es decir, la adaptación de las estructuras económicas a determinados estándares de respeto medioambiental, especialmente en materia de reducción de emisiones y conseguir así convertirse en el primer continente en alcanzar la neutralidad climática en el año 2050. El otro gran objetivo ha sido la digitalización del aparato productivo para adecuarse a los nuevos retos de la cuarta revolución industrial y poder competir así con las otras superpotencias (Estados Unidos y China). Además, se planteaban otros objetivos complementarios, como reforzar los sistemas sanitarios, adaptar los sistemas educativos a las competencias necesarias para los retos del siglo XXI y fortalecer los esfuerzos en materia de igualdad en sus diferentes dimensiones (Comisión Europea, 2023a).

En esencia, los FNG son un instrumento que se suma a la estrategia global de la Comisión Europea para alcanzar los ODS a través de una batería de normativas, instrumentos y fondos de diversa índole. Entre los más relevantes se incluyen: *Sustainable Growth Strategy 2020*, *Green Deal Investment Plan*, *Just Transition Fund*, *New Industrial Strategy for Europe*, *EU Biodiversity Strategy for 2030*, *Farm to Fork Strategy*, por mencionar algunos. Según la Comisión (2023b) y su enfoque holístico de los ODS, mediante estas estrategias e instrumentos la Unión Europea contribuirá de forma significativa a alcanzar todos los ODS a nivel global y la mayor parte de ellos se alcanzarán adentro de la propia Unión. Así, el Programa más relevante, en términos de

Los FNG se concibieron como una herramienta que permitiese una transformación estructural de las economías europeas ... En este marco, la Comisión Europea fijó como prioritarios dos objetivos, el primero el de la transición verde, ... y el segundo la digitalización del aparato productivo para adecuarse a los nuevos retos de la cuarta revolución industrial

su contribución a alcanzar los ODS, es el *European Green Deal* (Pacto Verde Europeo), que contribuirá a 12 de los 17 Objetivos, fundamentalmente al grueso de los ODS vinculados a la dimensión medioambiental (Comisión Europea, 2023b).

El Pacto Verde Europeo (PVE) se aprobó en el año 2019, justo antes de desatarse la pandemia del coronavirus (Comisión Europea, 2019b). El PVE está concebido como una nueva estrategia de desarrollo sostenible para Europa, con el gran objetivo de convertir al continente en climáticamente neutral para el año 2050, pero también para transformar sus sistemas de producción y consumo en sostenibles para adecuarse a las exigencias de sostenibilidad en materia de biodiversidad marina y terrestre, contaminación o producción agrícola sostenible, entre otros. Como resultado de la invasión rusa de Ucrania, muchos de los objetivos del PVE se han reforzado, especialmente aquellos vinculados a la transición energética. Así lo planteó la presidenta Von der Layen en el último encuentro del Foro Económico en Davos, cuando presentó su *Green Deal Industrial Plan* y sus cuatro pilares clave: normativas, financiación, competencias y comercio (2020c). Así, la Comisión dejaba claro que, además de querer contribuir a la reducción de las emisiones de efecto invernadero, Europa se prepara para competir por los nuevos mercados derivados de la transición energética y ecológica.

Actualmente, el PVE cuenta con un presupuesto estimado de un billón de euros de los cuales una parte importante saldrá de fondos específicos generados por la Comisión, los Estados Miembros y otras instituciones financieras europeas, y otra parte de otros fondos europeos preexistentes, a los cuales se les exigirá destinar al menos un 30% de sus asignaciones presupuestarias a proyectos orientados a objetivos de sostenibilidad ambiental. Entre otros, los FNG tienen que cumplir con este criterio del 30%, lo que supone que, de los 800 mil millones presupuestados, en torno a 250 mil millones se destinarán a iniciativas vinculadas a la transición ecológica (Brühl, 2021). Este es, por ejemplo, el caso del Plan de Recuperación español, que se analizará a continuación.

4. El Plan de recuperación español: diseño, implementación e impacto

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español fija cuatro objetivos (transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género) y diez políticas palanca que los impulsarán (agenda urbana y rural, infraestructuras y ecosistemas resilientes, transición energética justa e inclusiva, administración para el siglo XXI, modernización y digitalización empresarial, pacto por la ciencia y la innovación, desarrollo de capacidades, economía de los cuidados, industrial de la cultura y el deporte y modernización del sistema fiscal) (Gobierno de España, 2021). A su vez, cada una de las políticas palanca se desagrega en una serie de componentes, entre dos y cuatro componentes por política palanca, haciendo así un total de 30 componentes para el conjunto del Plan. Finalmente, el Plan se concreta en 212 medidas, de las que 110 son inversiones y 102 reformas estructurales (ver anexo 1).

Para la concesión de los FNG, la Comisión diseñó cuatro tipos de condicionalidades, la primera es la relativa a los objetivos que deben perseguir, que como se señaló anteriormente, deben enmarcarse en alguna de las prioridades señaladas (verde, digital, equidad, etc.). La segunda es la vinculada a la ejecución de determinadas reformas estructurales, que la Comisión entiende son necesarias para un mejor desempeño económico, y que se definen en el marco del semestre

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español fija cuatro objetivos (transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género) y diez políticas palanca que los impulsarán (agenda urbana y rural, infraestructuras y ecosistemas resilientes, transición energética justa e inclusiva)

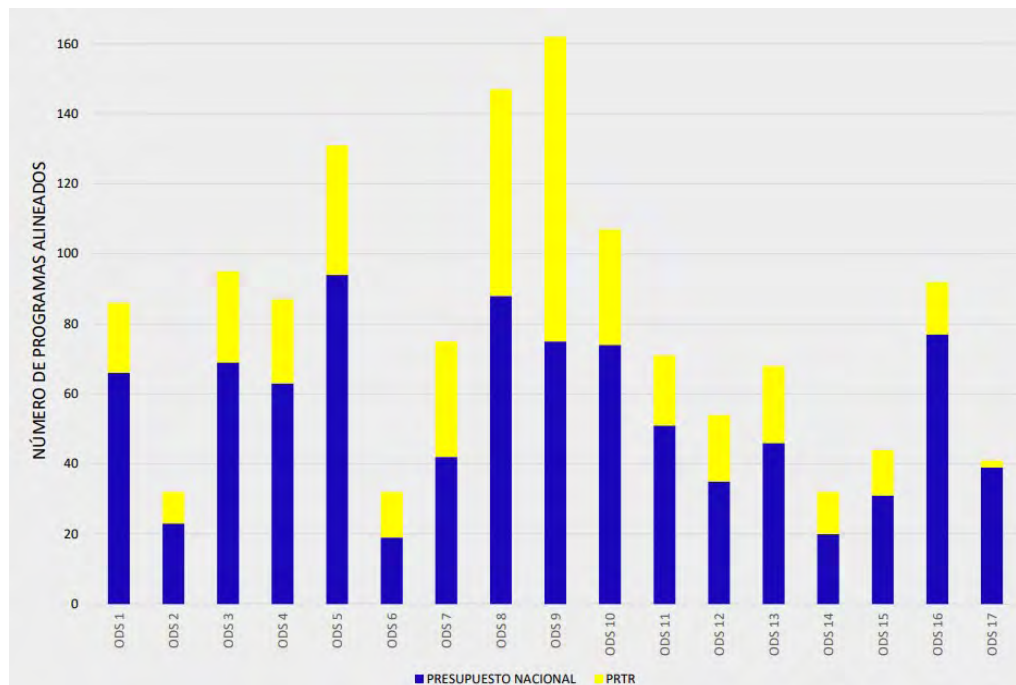
económico europeo. La tercera es la de una aplicación transversal del principio de *no significant harm* (daño no significativo) en referencia al impacto de las inversiones en términos de sostenibilidad ambiental, basadas en la taxonomía de la UE sobre inversiones sostenibles (Comisión Europea 2023b). Finalmente, la secuencia de desembolsos de la Comisión se produce contra resultados, es decir, en base a la consecución de hitos del Plan y de sus reformas estructurales asociadas. Con estos cuatro condicionantes, la Comisión ha asegurado en gran medida que las inversiones se orienten hacia los sectores priorizados.

Así, de la presupuestación inicial para el período 2021-2023 se estimaban unas asignaciones sectoriales del 40% (verde), 30% (digital) y 20% (educación e I+D). Según los datos de ejecución presentados por ESADE (Hidalgo, 2022) a finales del año 2022, España llevaba 28,50 mil millones convocados para subvenciones, de los cuales se habían asignado 9,3 mil millones. Los principales sectores en la recepción de fondos eran Industria y energía (24%), Investigación y desarrollo (16,5%) y Comercio, turismo y PYMES (12%). No obstante, con estos criterios de agregación sectorial resulta difícil saber cuáles se podrían asignar a los sectores prioritarios de la Comisión. Un estudio anterior, realizado por BBVA Research (2022), estimaba que, a septiembre del año 2022, dos tercios de estos proyectos son inversiones relacionadas con la transición verde y el transporte y la movilidad sostenible. En resumen, todo apunta, y así lo han señalado el propio gobierno y la Comisión Europea, que, al menos sectorialmente, los fondos se están orientando según los criterios de adaptación verde y digitalización.

Otras cuestiones presupuestarias menos claras son las referentes a los sistemas de licitación, seguimiento y transparencia, así como el cumplimiento con algunas de las reformas estructurales. Una de las críticas más generalizadas a la gestión del Plan hace referencia al sistema de gobernanza de los fondos, altamente centralizado por Moncloa y por los Ministerios gubernamentales, así como sobre los criterios aplicados para la asignación de los fondos (Hidalgo, 2022). Más allá de estas legítimas críticas, el Ministerio de Hacienda ha presentado recientemente su sistema de seguimiento presupuestario de los Fondos europeos (sistema CoFFEE). Los FNG han recibido un tratamiento excepcional en todo el ciclo presupuestario, tanto en su formulación, como en su gestión y seguimiento con el desarrollo de sistemas *ad hoc* para satisfacer las exigencias de transparencia de la Comisión Europea (Ministerio de Hacienda, 2023). Sin embargo, estos datos no están accesibles en abierto para la ciudadanía, lo que impide un análisis pormenorizado de las asignaciones y particularmente de estas en relación con los objetivos e indicadores de los ODS.

Además, el último informe de alineamiento presupuestario con los ODS para el año 2022 señala que el Plan de Recuperación ha contribuido a los ODS mediante 160 programas presupuestales. La proporción entre programas alineados a los ODS del presupuesto nacional y programas del Plan es de tres a uno. Esta proporción es más equilibrada (dos a uno) en los objetivos medioambientales y los de carácter económico, en línea con estos ejes clave del Plan de Recuperación (SEPG, 2022). Estos datos dan una medida del peso presupuestario y de la contribución del Plan de Recuperación a la consecución de los ODS en el caso español. No obstante, sería deseable poder contar con los montos en euros de cada programa, en vez de hacer comparativas en términos de programas presupuestales, que resultan menos precisos y pueden distorsionar el peso real de las contribuciones sectoriales.

El Plan de Recuperación ha contribuido a los ODS mediante 160 programas presupuestales. La proporción entre programas alineados a los ODS del presupuesto nacional y programas del Plan es de tres a uno

Figura 1. número de programas alineados con los ODS (Presupuesto nacional y PRTR)

Fuente: SEPG (2022)

Finalmente, en términos de impacto, las estimaciones iniciales del Plan contemplaban un ambicioso alcance multidimensional. En concreto, se estimaban aumentos anuales del 2% del PIB, así como del crecimiento potencial, de la productividad y la creación de en torno a 800 000 empleos a lo largo del periodo. Además, se estimaban reducciones significativas en las desigualdades, de renta, territoriales y de género, así como una mayor sostenibilidad de las finanzas públicas. Como veremos a continuación, existen diversas estimaciones sobre el impacto macroeconómico del plan, que coinciden en gran medida con las estimaciones iniciales del Gobierno. Sin embargo, no existen análisis similares para el análisis el impacto redistributivo, ni en materia de sostenibilidad ambiental o de las finanzas públicas españolas.

En materia medioambiental y social, lo más cercano que se puede encontrar a una valoración del impacto del Plan es el estudio de BC3 (2020), que analiza el impacto del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (2021-2030), que se financia en gran medida con Fondos europeos, y que estima que para alcanzar los objetivos fijados en el PINEC se necesitarán 241.000 millones de euros de los cuales 196.000 millones serían inversiones adicionales respecto al escenario tendencial. El 80% provendría del sector privado y un 20% del sector público con un importante aporte de los Fondos europeos. Los impactos de estas inversiones serían: reducción de un 23% de las emisiones de gases de efecto invernadero y reducciones significativas de otros contaminantes atmosféricos (SO₂, NO_x, PM, entre otras), reducción en 67 000 millones de las importaciones de combustibles fósiles, un aumento del PIB del 1,8% (2030) y del empleo del 1,7%, reducción del 27% de las muertes prematuras, un aumento de los ingresos públicos de entre los 10 mil y 20 mil millones, además el PNIEC tendría un impacto positivo aunque limitado en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Un estudio reciente del Banco de España (2023) estima que

[...] la plena ejecución de los fondos del PRTR tendría un impacto directo sobre el nivel del PIB de un 1,15 % en promedio anual y en un horizonte de cinco años, si bien podría elevarse hasta el 1,75 % al tener en cuenta los efectos de arrastre entre sectores. No obstante, la presencia de rigideces en el proceso de reasignación de recursos entre sectores de actividad podría limitar el efecto macroeconómico de las inversiones contempladas en el PRTR. Estos factores podrían reducir el impacto estimado desde el 1,75 % hasta el 1,3 % del PIB. Los efectos estimados son heterogéneos entre ramas de actividad, cuyos sectores más beneficiados son los vinculados al proceso de digitalización (información y comunicación o servicios profesionales y técnicos), así como el sector de la construcción, debido a las inversiones en infraestructuras relacionadas con el proceso de transición ecológica.

En resumen, un primer análisis del Plan de Recuperación como política pública en clave de Agenda 2030 muestra que este responde de forma inequívoca a los principales ODS, tanto de carácter económico, como social y medioambiental, y se complementa de forma inteligente con la EDS2030. Además, las condicionalidades fijadas por la Comisión Europea refuerzan la correcta orientación y transversalización de los elementos de la Agenda 2030, especialmente en el ámbito medioambiental mediante el etiquetado verde y sus porcentajes asociados. En materia presupuestaria, los primeros datos de ejecución muestran que se está cumpliendo tanto con los volúmenes totales de ejecución como las asignaciones sectoriales planificadas. Otra cuestión aún en discusión es si los criterios de asignación de los fondos son los adecuados, que a pesar de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas siguen sin estar claros. Finalmente, los primeros datos de impacto muestran una contribución positiva de los fondos en materia económica, en línea con lo estimado inicialmente. Sin embargo, no se cuenta con estudios que muestren estos impactos en clave medioambiental o social.

5. Conclusiones

Este trabajo tenía como objetivo principal mostrar las sinergias entre una agenda de gobierno reformista inspirada en los ODS y el nuevo enfoque del desarrollo sostenible europeo y la financiación de los Planes de Recuperaciones Nacionales mediante los Fondos Next Generation. Para ello, se han abordado tres elementos, primero, los avances de España en los ODS tras la llegada del gobierno de coalición progresista, segundo, los elementos clave de la nueva estrategia de desarrollo sostenible europea, que se sostiene en el Pacto Verde Europeo y los Fondos Next Generation, y tercero, la convergencia y sinergias de ambos en el Plan de Recuperación español, potenciando así su impacto en un avance significativo en los ODS españoles.

La coalición progresista que gobierna desde el año 2019 en España mostró desde el inicio de la legislatura una voluntad política decidida por impulsar la Agenda 2030 en España. Esto se tradujo en un sistema de gobernanza multinivel de la Agenda, el desarrollo de una estructura institucional acorde a la implementación de la Agenda, con tres vicepresidencias sectoriales enfocadas a cada una de las tres dimensiones del desarrollo (económica, social y medioambiental), además de un Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y una Secretaría de Estado exclusiva para la implementación y coordinación de los esfuerzos en este sentido. La estrategia española de desarrollo sostenible se alinea de forma clara con los ODS, aunque con un marcado

Un primer análisis del Plan de Recuperación como política pública en clave de Agenda 2030 muestra que este responde de forma inequívoca a los principales ODS, tanto de carácter económico, como social y medioambiental, y se complementa de forma inteligente con la EDS2030

sesgo hacia los objetivos de corte social, frente a los medioambientales, y ciertas carencias de tipo técnico y presupuestario. Ambas críticas, se explican en gran medida por los intereses de cada uno de los partidos de la coalición, así como por el papel que han jugado los fondos europeos en las asignaciones presupuestarias sectoriales.

Por su parte, la Unión Europea, en los últimos años ha diseñado una ambiciosa estrategia de desarrollo sostenible, que busca aplicarse tanto a nivel doméstico como en sus políticas de cooperación con terceros países. El eje central de esta agenda es el Pacto Verde Europeo (PVE), que persigue una transformación integral de los sistemas de producción y consumo de los países europeos en línea con los ODS medioambientales. Además, de forma complementaria, se han desarrollado estrategias derivadas al PVE, que buscan potenciar la dimensión económica de los ODS, mediante una economía verde, y la dimensión social, mediante una transición verde justa. Para alcanzar estos ambiciosos objetivos, la UE ha reorientado muchos de sus fondos y ha creado nuevas líneas de subvenciones y crédito. El nuevo Fondo más destacado es el Next generation, que provee a los Estados miembros con cuantiosos recursos para financiar sus Planes de Recuperación poscovid.

En este marco, en el Plan de Recuperación español han cristalizado el grueso de estos enfoques, convirtiéndose así en un ejemplo paradigmático de un avance significativo en los ODS mediante una estrategia ambiciosa de inversiones y transformaciones estructurales de la economía. El gobierno de coalición diseñó un Plan que aunaba una orientación hacia los ODS, así como hacia las prioridades de la UE. Además, las condicionalidades y la supervisión europea han permitido reforzar especialmente el enfoque medioambiental del conjunto del Plan. Finalmente, más allá de algunos aspectos mejorables en la gestión y asignación de los fondos, los primeros datos de ejecución indican que los fondos se están asignando de forma masiva a los sectores priorizados (verde y digital) y tendrán un impacto notable en términos económicos, sociales y de adaptación a la sostenibilidad medioambiental. Resultará de gran interés analizar las evaluaciones que se deriven del Plan una vez este haya finalizado su despliegue y ejecución, así como cuándo estén disponibles en abierto los datos del desglose de proyectos y sus presupuestos asociados.

Referencias

- Basque Center for Climate Change. (2020). Análisis de impacto del Plan Nacional integrado de energía y clima (PNIEC) 2021-2030 de España. Papeles de economía española, n.º 163.
- BBVA. (2022). Seguimiento del Plan de recuperación. <https://www.bbvaesearch.com/publicaciones/espana-seguimiento-del-plan-de-recuperacion-prtr-noviembre-2022/>
- Brühl, V. (2021). Green Finance in Europe – Strategy, Regulation and Instruments. *Intereconomics*, 56(6), 323-330. <https://doi.org/10.1007/s10272-021-1011-8>
- Comisión Europea. (2016). Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad.
- Comisión Europea. (2019a). Documento de reflexión para una Europa Sostenible de aquí a 2030.
- Comisión Europea. (2019b). El Pacto Verde Europeo. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>

- Comisión Europea. (2020a). Delivering on the UN's Sustainable Development Goals.
- Comisión Europea. (2020b). Commission Staff Working Document Delivering on the UN's Sustainable Development Goals. A comprehensive approach. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/delivering_on_uns_sustainable_development_goals_staff_working_document_en.pdf
- Comisión Europea. (2020c). The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism explained.
- Comisión Europea. (2021). The European Pillar of Social Rights action plan. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Communication. 1049 Brussels. <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/#chapter3>
- Comisión Europea. (2023a). Plan de recuperación para Europa. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_es
- Comisión Europea. (2023b). The Commission's holistic approach for sustainability and the SDGs. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/eu-whole-government-approach_en
- Consejo de Desarrollo Sostenible. (2022). Dictamen del Consejo de Desarrollo Sostenible sobre el Informe de Progreso 2022. https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/Dictamen_CDS_IP22.pdf
- Consejo de la UE. (2017). New European Consensus on Development.
- Consejo de la UE. (2017). Un futuro sostenible: la respuesta de la UE a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- Consejo de la UE. (2019). Conclusiones del Consejo “Hacia una Unión cada vez más sostenible para 2030”.
- Eurostat. (2022). Sustainable development in the European Union Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context (2022 edition). Publications Office of the European Union. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/15234730/15242025/KS-09-22-019-EN-N.pdf/a2be16e4-b925-f109-563c-f94ae09f5436?t=1667397761499>
- Fernández Cerezo, A., Moral Benito, E. y Quintana González, J. (2023, 6 de febrero). *El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su impacto macroeconómico desde una perspectiva sectorial* (Boletín Económico 2023/T1, 12). Banco de España. <https://doi.org/10.53479/29538>
- Gobierno de España. (2021). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. <https://plan-derecuperacion.gob.es/plan-espanol-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia>
- Hidalgo, M. (2022). Radiografía de las subvenciones provenientes de los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en España [EsadeEcPol Brief #32]. ESADE. <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/radiografia-de-las-subvenciones-provenientes-de-los-fondos-europeos-del-mecanismo-de-recuperacion-y-resiliencia-en-espana/>
- Instituto Nacional de Estadística. (2023). INEbase: Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. <https://www.ine.es/dyngs/ODS/es/index.htm>

- Lafortune, G., Fuller, G., Moreno, J., Schmidt-Traub, G. y Kroll, C. (2018). SDG Index and Dashboards Detailed Methodological paper. Sustainable Development Solutions Network. <https://raw.githubusercontent.com/sdsna/2018GlobalIndex/master/2018GlobalIndexMethodology.pdf>
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. (2021). Informe de progreso de la Estrategia de Desarrollo Sostenible. <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/informeprog21eds30r.pdf>
- Ministerio de Derechos sociales y Agenda 2030. (2021a). Estrategia de desarrollo sostenible 2030: un proyecto de país para hacer realidad la Agenda 2030. <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2023). Metodología de gestión de hitos y objetivos del PRTR. https://soportesgffee.zendesk.com/hc/es/article_attachments/13702751285521
- Sachs, J., Lafortune, G., Kroll, C., Fuller, G. y Woelm, F. (2022). *From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond*. Sustainable Development Report 2022. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009210058>
- Sanahuja, J. A. (2022). *El Pacto Verde, NextGenerationEU y la nueva Europa geopolítica*. (Documentos de Trabajo). Fundación Carolina. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT63>
- SEPG. (2022). Informe de alineamiento del presupuesto español a los ODS. <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformesImpacto/IA2023/Paginas/IAPGE2023.aspx>

Anexo 1. Reformas estructurales e inversiones estratégicas del Plan de Recuperación

20 reformas estructurales clave

1. Ley de cambio climático y transición energética
2. Desarrollo de un sistema energético, robusto y flexible, despliegue e integración de renovables
3. Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable
4. Resiliencia y Adaptación de Ecosistemas, Desarrollo y Conectividad de Infraestructuras Verdes
5. Ley de Aguas y Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización
6. Modernización de la Política Agrícola y Pesquera – Protección del suelo y uso eficiente del agua
7. Política de Residuos e Impulso de la Economía Circular
8. Modernización del Sistema Nacional de Ciencia y Apoyo a la Innovación
9. Estrategia de Movilidad Sostenible y Conectada
10. Nueva Política de Vivienda
11. Modernización de la Justicia
12. Modernización y Digitalización de la Administración
13. Mejora de la Calidad Regulatoria y Clima de Negocios – Reforma concursal
14. Modernización y Refuerzo del Sistema Nacional de Salud
15. Modernización y Refuerzo del Sistema Educativo, de Formación Profesional y de la Universidad
16. Nuevas políticas públicas del Mercado de Trabajo – hacia un estatuto de los trabajadores del Siglo XXI
17. Nueva Economía de los Cuidados
18. Refuerzo de las Políticas de Inclusión y Servicios Sociales
19. Modernización y Progresividad del Sistema Fiscal
20. Refuerzo del Sistema de Pensiones

20 inversiones estratégicas

1. Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada
2. Programa de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana
3. Modernización de las Administraciones públicas
4. Plan de Digitalización de Pymes
5. Hoja de Ruta del 5G
6. Nueva Política Industrial España 2030 y Estrategia de Economía Circular
7. Plan Nacional de Competencias Digitales
8. Desarrollo del Sistema Nacional de Ciencia e Innovación
9. Modernización y Competitividad del Sector Turístico
10. Despliegue e integración de energías renovables
11. Nueva Economía de los Cuidados
12. Nuevas Políticas Públicas para un Mercado de Trabajo Dinámico, Resiliente e Inclusivo
13. Preservación del Litoral y Recursos Hídricos

14. Plan Estratégico de Formación Profesional
15. Modernización y Digitalización del Sistema Educativo
16. Conservación y restauración de ecosistemas y biodiversidad
17. Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable
18. Infraestructuras Eléctricas, Redes Inteligentes, Almacenamiento
19. Renovación y Modernización del Sistema Sanitario
20. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial

Fuente: Gobierno de España (2021)



LA GOBERNANZA MIGRATORIA EN EL CONTEXTO DE LA AGENDA 2030 Y LA GESTIÓN MIGRATORIA ESTADOS UNIDOS-MÉXICO

The Migration Governance in the Context of Agenda 2030 and the United States-Mexico Migration Management

Claudia Anait Ocman Azueta

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Email: claudia.ocman@correo.buap.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4484-1648>



Autoras

Adriana Sletza Ortega Ramírez

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Email: adriana.ortega@correo.buap.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3387-9635>

El artículo analiza las connotaciones que adquiere la gobernanza migratoria en tres escalas. La primera, la gobernanza migratoria global con la Agenda 2030. La segunda es la gobernanza migratoria regional con la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección de 2022 en el continente americano. Y la tercera en el ámbito estatal examinando la gestión migratoria de Estados Unidos y México, así como el caso del éxodo venezolano. Las conclusiones enfatizan que la gobernanza migratoria global desafía en sí misma a la propia seguridad y el desarrollo humano de las personas migrantes y refugiadas. Esta tesis repercute en la Meta 10.7 de la Agenda 2030 y su implementación a través de instrumentos del Soft International Migration Law. Estos se reflejan en una gestión migratoria en la que predomina un enfoque estado-céntrico que prioriza la seguridad de las fronteras en la región en lugar de la seguridad de las personas migrantes y el desarrollo humano sostenible.



Resumen

Agenda 2030; gobernanza migratoria; gestión migratoria Estados Unidos-México; éxodo venezolano.

2030 Agenda; migration governance; United States-México migration management; Venezuelan exodus.



Key words

Recibido: 03/01/2023. Aceptado: 06/11/2023



Fechas

This article analyses the meanings of global migration governance considering three scales. First, the global migration governance in the 2030 Agenda. Second, the regional migration governance based on the Declaration of Los Angeles on Migration and Protection in the Americas. And third, in the state level examining the U.S.-Mexico migration management and the case of Venezuela exodus. The article's conclusions highlight that global migration governance itself challenges the security of migrants and refugees, as well as their human development. This affects the goal 10.7 included the 2030 Agenda and their implementation through instruments of Soft International Migration Law. These instruments are displayed in a migration management with a predominant state-centric approach prioritizing border security in the region, instead of human security and sustainable human development.



1. Introducción

En 2015, la Agenda 2030 determinó las prioridades para el desarrollo sostenible integrando a la migración en una de sus metas. Esta Agenda, en conjunto con la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes de 2016, el Pacto Mundial para los Refugiados y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018 actualmente sustentan a la gobernanza migratoria global, cuyas directrices se reflejan en los niveles regionales y estatales.

Estos instrumentos internacionales son de carácter no vinculante y pertenecen a la rama del Soft International Migration Law en contraste con los tratados, acuerdos y convenciones de carácter obligatorio para los Estados en la materia, y que mantienen como eje a los derechos humanos de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.

En el continente americano, los Estados Unidos a través de la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección de 2022 promueve lo que ha denominado “gestión humana de la migración” con el propósito de crear una alianza hemisférica en el marco de la Cumbre de las Américas de junio de ese año y en un contexto en el que el éxodo venezolano rebasó los siete millones de personas. Además, anunció un nuevo acuerdo migratorio con México. Por estas razones, este artículo propone como objetivo analizar la gobernanza migratoria global en el marco de la Agenda 2030, en lo regional a través de la Declaración de Los Ángeles, y en el plano estatal a través de la relación de México con los Estados Unidos en materia migratoria tomando como caso al éxodo venezolano.

Para abarcar estas tres escalas de análisis, este artículo gira en torno a las siguientes preguntas de investigación: ¿qué connotaciones adquiere la gobernanza migratoria global en el contexto de la Agenda 2030 así como el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular? ¿Qué papel ostenta la Declaración de Los Ángeles en la gobernanza migratoria del continente americano y cómo se refleja en el ejercicio de la gestión migratoria entre los Estados Unidos y México respecto al éxodo venezolano?, y ¿cuáles son los desafíos que la propia gobernanza migratoria en los 3 niveles expuestos impone a la Agenda 2030?

Como hipótesis se plantea que, dadas las connotaciones de la gobernanza migratoria global, la Agenda 2030 enfrenta desafíos en la concreción de la seguridad humana debido a que los lineamientos de la misma gobernanza tienen como base el ejercicio de instrumentos del Soft International Migration Law por parte de los Estados que priorizan su seguridad y no la de las

personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas. En correlación, se emprendió una investigación basada en una metodología de corte cualitativo que condujo a la revisión de legislación internacional, regional y estatal, así como de documentos publicados por organismos internacionales y de fuentes oficiales del Gobierno de los Estados Unidos. También se revisaron estadísticas migratorias, publicaciones académicas y notas periodísticas para construir una reflexión en torno a los instrumentos internacionales mencionados, durante el periodo de elaboración de este artículo que concluyó en el año 2023.

Para cumplir sus propósitos, el artículo se integra por cuatro apartados. El primero plantea la revisión de los significados que adquiere la gobernanza migratoria global con la Agenda 2030 e instrumentos internacionales actuales para enmarcar la perspectiva de gobernanza migratoria sobre la que gira este artículo. Dicha perspectiva es complementada con el segundo apartado, en el cual se aborda el ejercicio de la gobernanza migratoria regional a partir de la Declaración de Los Ángeles.

La tercera parte del artículo atañe a la gobernanza migratoria entre los Estados Unidos y México a partir de la implementación de instrumentos jurídicos pertenecientes a la rama del *Soft International Migration Law*. Finalmente, para cerrar el análisis, en la cuarta sección se expone al éxodo venezolano como estudio de caso. Por último, se concluye el artículo respondiendo las interrogantes y la hipótesis planteadas que se desprenden del dilema que enfrenta la gobernanza migratoria en lo global, y, por ende, la Agenda 2030.

2. Connotaciones de la gobernanza migratoria global

Sobre gobernanza global existen diversas apreciaciones. En su incorporación al sistema de las Naciones Unidas fue definida por la Comisión de Gobernanza Global como:

[...] la suma de las muchas formas en las que los individuos e instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes; como un proceso continuado a través del cual se pueden acomodar intereses conflictivos o simplemente diferentes y llevar a cabo una acción cooperativa. Esto incluye desde instituciones formales entre individuos e instituciones al servicio de sus propios intereses. (Commission on Global Governance, 1995)

Posteriormente, el concepto de gobernanza ha sido adaptado para cubrir la diversidad de asuntos y dinámicas que se inscriben en la gestión pública en diferentes niveles (global, regional y estatal). Estas dinámicas se desprenden precisamente de las formas en que los Estados atienden los asuntos públicos y para ello, establecen diferentes tipos de interacción con otros actores estatales o de la sociedad civil. Esto ha llevado a diferentes apreciaciones sobre el significado de gobernanza, acorde a las características que adopta, las cuales resultan del ámbito dónde se produce, de los actores que en ella interactúan y cómo interactúan, de las trayectorias que toma con base en las políticas de Estado que se emprenden y de los acuerdos que entre tales actores se adoptan y que avalan su instrumentación.

En la teoría de la disciplina de las Relaciones Internacionales, la gobernanza global se define como propone Marcela López Vallejo (2016, p. 478) “las relaciones (formales e informales) entre actores (gubernamentales o no gubernamentales) a través de normas y reglas para identificar, entender, manejar y solucionar problemas que se ubican en diferentes estratos de autoridad y formas de ejercer el poder”.

El concepto de gobernanza ha sido adaptado para cubrir la diversidad de asuntos y dinámicas que se inscriben en la gestión pública en diferentes niveles (global, regional y estatal).

En los asuntos migratorios, la adopción del enfoque teórico de las Relaciones Internacionales de la gobernanza global fue propuesto inicialmente por Alexander Betts (2011), quien considera a las migraciones como “un bien público” y plantea la necesidad de avanzar en un régimen multilateral comprensivo en las Naciones Unidas. Betts observa distintos niveles de gobernanza para diferentes migraciones. Para las migraciones forzadas (refugiados y desplazados forzados internos), propone una gobernanza multilateral, para la migración laboral irregular y de baja calificación, plantea una gobernanza regional, y para una migración de alta calificación, sugiere una gobernanza unilateral o bilateral. Reconoce también que un desafío de la gobernanza migratoria es lograr un balance entre tres áreas relevantes: seguridad, economía y derechos de las personas migrantes.

El libro de Alexander Betts (2011), fue publicado en un contexto en el que las Naciones Unidas, ya había empezado un proceso de diálogo en el marco de los Foros Globales sobre Migración y Desarrollo iniciados en 2006, y también con los Diálogos de Alto Nivel emprendidos entre 2006 y 2013 en Nueva York. En 2015, la gobernanza migratoria global, se enmarcó con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Previamente, en el año 2000, tras una serie de discusiones y deliberaciones multilaterales promovidas por la ONU, para afrontar los problemas de la humanidad y encausar el desarrollo humano, se pusieron en marcha los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero la migración no fue un tema incluido.

En 2015, al adoptarse la Agenda 2030 y los 17 ODS, sobre la base de una propuesta de desarrollo integral e inclusivo, donde las personas fueran centrales y no los Estados, operacionalizando el enfoque de la seguridad humana dado a conocer por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través del Informe sobre Desarrollo Humano en 1994, así como sus propuestas para un desarrollo humano sostenible¹ de 1997; se integró a la migración.

Los ODS representan un marco estratégico de referencia para los organismos internacionales y para los países miembros de las Naciones Unidas. La migración fue específicamente contemplada en el ODS 10, dirigido a reducir las desigualdades en y entre los países, y en particular en la meta 10.7, que literalmente expresa la importancia de “facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (Comisión Económica para América Latina, 2019). Este ODS, implica que la gobernanza migratoria en cualquiera de los niveles donde se expresa, solvente los desafíos de las migraciones con la adopción del enfoque del desarrollo sostenible y la reducción de desigualdades porque éstas últimas son la causa fundamental de las migraciones.

Actualmente, dada la prioridad de la Agenda 2030, y la coordinación entre lo global, lo regional y lo estatal, este objetivo encausa la gobernanza migratoria global y propone la alineación de las políticas de los niveles subsecuentes, es decir, en lo regional, lo bilateral, nacional y local. De la meta 10.7 devendrían los subsiguientes acuerdos, tales como la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes de 2016, el Pacto Mundial sobre los Refugiados y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018. En conjunto, estos instrumentos establecen las pautas de la gobernanza migratoria global.

*Los ODS
representan un
marco estratégico
de referencia para
los organismos
internacionales y
para los países
miembros de las
Naciones Unidas*

¹ En su publicación “Reconceptualising Governance”, el PNUD dejó ver que el desarrollo humano sostenible implica reducir la pobreza, producir empleos, promover la inclusión social, enfatiza la perspectiva de género y el cuidado del medio (Management Development and Government Division, 1997).

Con ellos, se pretende encausar una migración ordenada, segura, regular y responsable, pero que cobra sentido únicamente para flujos migratorios que cumplan dichas características. En concreto, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018 es un acuerdo no vinculante que propone el fomento a la cooperación internacional, sin embargo, permite a los Estados disponer de sus propias normatividades y políticas migratorias al respetar su derecho soberano, acorde con lo dispuesto en el Derecho Internacional, para determinar quiénes pueden ingresar y permanecer en su territorio (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2019). De manera que, como resultado del ejercicio de estos lineamientos, la gobernanza migratoria en los espacios nacionales dependerá de las prioridades estatales ajustándose a lo que proporcione seguridad a cada Estado a través de sus políticas migratorias.

De esta manera, las inconsistencias presentes en la gobernanza migratoria global, abren paso a diferentes interpretaciones, que pueden verse reflejadas en la gobernanza regional y en la estatal. Ya que por un lado se tiene lo dispuesto en la meta 10.7 del ODS 10 y por otro, como se menciona previamente, instrumentos internacionales que como el Pacto Mundial priorizan la soberanía de los Estados en la aplicación de sus políticas migratorias.

La propia Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define a la gobernanza de la migración de esta manera:

Marcos conjuntos de normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales), y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los Estados en respuesta a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y obligaciones y fomentando la cooperación internacional. (OIM, 2019, p. 103)

En esa línea, con el propósito de aumentar la cooperación internacional en asuntos migratorios se incluyen instituciones internacionales pactadas por los Estados en el ámbito multilateral y que comprenden por un lado a los instrumentos de Derecho Internacional vinculante en la materia (tratados y convenciones) identificados por su carácter obligatorio como Hard International Migration Law y, por otra parte, a los instrumentos no vinculantes denominados como Soft International Migration Law, tales como los pactos, declaraciones y resoluciones que tienden a orientar a los Estados con el establecimiento de directrices. El Soft International Migration Law, también contiene a los mecanismos transregionales, regionales y bilaterales, incluyendo los denominados *partnerships* en materia migratoria que pueden incluir al sector privado, pero al estar liderados por los Estados priorizan intereses estatales negociados.

Así, se amplían las inconsistencias que presenta la gobernanza migratoria global porque las organizaciones internacionales tanto intergubernamentales como de la sociedad civil, promueven los instrumentos no vinculantes, así como los mecanismos de cooperación. Existe el riesgo de que lejos de favorecer la instrumentación de las obligaciones vinculantes en materia de derechos humanos, más bien, estas sean evadidas y deslegitimadas a través de pactos, declaraciones y mecanismos regionales o bilaterales sin obligatoriedad que se están reflejando en la gobernanza migratoria en lo regional y en lo estatal como se analiza en los siguientes apartados.

La gobernanza migratoria en los espacios nacionales dependerá de las prioridades estatales ajustándose a lo que proporcione seguridad a cada Estado a través de sus políticas migratorias

3. La gobernanza migratoria regional con la Declaración de Los Ángeles

En paralelo a la gobernanza migratoria global, en lo regional, en el caso del continente americano, en 2022, se adoptó como instrumento jurídico no vinculante la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección, la cual es liderada por los Estados Unidos. Esta Declaración formalmente ha sido vista con beneplácito por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), dado su lenguaje inicial sobre la protección de la dignidad, de la vida y los derechos humanos de los migrantes independientemente de su condición migratoria (La Casa Blanca, 2022). Sin embargo, como propone Andrés Tudares (2022) puede convertirse en una estrategia más para frenar la migración mediante programas de cooperación que desincentiven el cruce de fronteras forzosamente con motivo de inseguridad social, económica e incluso medioambiental.

En seguimiento de los lineamientos marcados por la gobernanza migratoria global, la Declaración de los Ángeles propone un enfoque regional y hemisférico para una migración segura, ordenada, regular desde la soberanía de los Estados. Para lo cual propone cinco secciones con las siguientes temáticas: 1) estabilidad y asistencia; 2) vías regulares de migración y protección internacional; 3) gestión humana de la migración; 4) respuesta de emergencia coordinada y 5) enfoque para reducir y gestionar la migración irregular.

De esta manera, el contenido promueve procesos de gestión, seguridad de fronteras y respuesta coordinada ante emergencias de carácter migratorio. En particular, la sección de “gestión humana de la migración” prioriza:

[...] la responsabilidad de cada país de gestionar los movimientos mixtos a través de las fronteras internacionales la ampliación de la colaboración para procesar a las organizaciones delictivas dedicadas al tráfico ilícito de migrantes y a la trata de personas... facilitar el intercambio de información entre las fuerzas de seguridad regionales con el fin de apoyar la investigación y el procesamiento de los delitos. (La Casa Blanca, 2022)

Así, el lenguaje de la declaración da preminencia a la seguridad de las fronteras en la seguridad regional del continente americano, prioriza intereses de los Estados, el combate al crimen organizado, y se va alejando de las propuestas de un enfoque incluyente de la gobernanza migratoria con eje en los derechos humanos de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados.

Al respecto, Leiza Brumat (2022) señala que:

Este énfasis en la seguridad y la migración irregular se origina en el interés de los Estados Unidos en adoptar un acuerdo en el ámbito hemisférico con el objetivo de contener los flujos migratorios en dirección hacia el norte, reforzar los controles fronterizos, el intercambio de información con objetivos de control y seguridad, mientras al mismo tiempo se fomenta una retórica humanitaria. Esto tiene como finalidad, alinear a los países latinoamericanos a sus políticas migratorias securitistas y restrictivas.

Así, lo anterior podría reflejarse, en la construcción de una gobernanza migratoria hemisférica jerarquizada y centralizada por los Estados Unidos para los países del continente americano. En concreto, la Declaración de Los Ángeles propone emprender una “gestión humana de la migración”. Y al respecto, Antoine Pécoud (2018) considera que la gestión migratoria “[...] supone cierta dosis de control: un fenómeno gestionado es un fenómeno bajo control, que probablemente no escapará a la capacidad reguladora de los Estados; la gestión es, por ende, un

La Declaración de los Ángeles propone un enfoque regional y hemisférico para una migración segura, ordenada, regular desde la soberanía de los Estados

vocablo tranquilizador” (Pécoud, 2018, pp. 38-39). En consecuencia, dicha gestión se refleja en políticas migratorias de control que dejan de lado los planteamientos sobre desarrollo integral e inclusivo y la seguridad humana de las personas migrantes y refugiadas que deciden salir de su país de origen, cuyos derechos debieran protegerse.

Además, cabe señalar que el propio Pécoud (2020) propuso posteriormente cinco opciones de gobernanza migratoria en un espectro amplio que va desde la soberanía estricta del control de fronteras y de migrantes hasta la libre circulación de personas. La primera, es una gobernanza basada en soberanías nacionales en las que los asuntos migratorios son estrictamente soberanos. La segunda, es una gobernanza global antiinmigrante donde existe cooperación internacional en la materia para dos fines, ya sea controlar la inmigración a través de una gobernanza global de inmovilidad forzada o explotar a personas migrantes a través de una gobernanza mundial de la explotación laboral. La tercera opción, es una gobernanza migratoria basada en derechos, es decir que tendría una base normativa en los derechos humanos y en las normas de Derecho Internacional. La cuarta, está orientada a la gestión del desarrollo y tendría como eje a los ODS y a la Agenda 2030 con un enfoque tecnocrático y utilitario por parte de las organizaciones intergubernamentales del sistema de las Naciones Unidas. La última, sería una no-gobernanza porque permitiría el libre movimiento de personas a través de las fronteras, aunque reconoce que esto sería una utopía a nivel global.

Por su parte, Eduardo Domenech (2021), argumenta que tanto el concepto de gobernanza como el de gobernabilidad migratoria², han estado orientados desde la década de 1990 al control y gestión de políticas migratorias “de apertura regulada”, y a la noción de migraciones “ordenadas”, bajo un régimen internacional de migraciones que se consagra en el Pacto Mundial, y que ha tenido como protagonista a la OIM y su influencia, por ejemplo, en el diseño de la Conferencia Sudamericana de Migraciones. Advierte, que la migración “ilegal” o “irregular” es percibida como un problema mundial. Por ello, supedita los derechos de las personas migrantes subordinados a una administración eficaz con maximización de beneficios y reducción de costos, con flujos migratorios “deseables” y “no deseables”. E incluso, incorpora el discurso migratorio humanitario, planteando a las personas migrantes como víctimas.

Considerando el contenido de la Declaración de Los Ángeles, y lo propuesto por Pécoud (2020) y Domenech (2021), la gobernanza migratoria regional que propone Estados Unidos para el continente americano se basa en las soberanías nacionales, el control de fronteras en cada país, la inmovilidad forzada y estricta selectividad migratoria respecto a quien cumple con ser migrante, solicitante de asilo y refugiado en términos de lo que se defina como procesos migratorios “seguros, ordenados y regulares”. Esto implica una distinción cada vez más estricta entre quienes serán preferidos bajo los requisitos establecidos y quienes por no cumplirlos serán expulsados como desechables.

La gobernanza migratoria regional que propone Estados Unidos para el continente americano se basa en las soberanías nacionales

2 La gobernabilidad atañe a las capacidades gubernamentales para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que demanda la sociedad en un momento determinado, mientras que la gobernanza es el mecanismo que contribuye a ello.

4. La Gobernanza migratoria entre México y Estados Unidos

La gobernanza migratoria emprendida entre México y los Estados Unidos, en su gestión se caracteriza por el control migratorio, la externalización de fronteras, el incremento de la irregularidad migratoria y las bajas posibilidades de regularización.

Entre 2019 y 2023, los acuerdos migratorios entre estos dos países se han realizado a través de Memorándums de Entendimiento, que no tienen una validez formal en el Derecho Internacional, aunque sí son relevantes como práctica diplomática para alinear las voluntades políticas y eventualmente, llegar a acuerdos con eventual ratificación de los poderes legislativos. Estos memorándums, tienen la característica de que no han sido del todo públicos, algunos de ellos, han sido publicados en sitios oficiales después de varios años, o se han dado a conocer a través de comunicados de prensa o en discursos, especialmente desde los Estados Unidos. El gobierno mexicano no ha sido transparente respecto al contenido de estos memorándums.

A partir de la presión de la administración de Donald Trump, desde 2019, México aceptó la desarticulación de las caravanas migrantes, así como la espera en su territorio de solicitantes de asilo en los Estados Unidos a través de los Protocolos de Protección a Migrantes, comúnmente conocido como el programa “Quédate en México”. También aceptó a las personas rechazadas por autoridades estadounidenses a través del Título 42 (una medida sanitaria que ha facilitado la deportación de migrantes mexicanos y de otras nacionalidades a territorio mexicano). Y a partir de enero de 2023, México acordó recibir al mes a 3000 personas de Venezuela, Nicaragua, Cuba y Haití rechazadas desde los Estados Unidos (SRE, 2023; Torres, 2023).

Tanto con la administración Trump, como con la de Biden, México ha cedido a las presiones de los Estados Unidos en materia migratoria, lo que distintos especialistas denominan: “externalización de fronteras y del control migratorio” (París, 2022; Gil, Santi y Jaramillo, 2017). Esto significa que la política migratoria estadounidense se ha externalizado hacia México a través de estos memorándums.

Si bien, México ha especificado que no ha aceptado formalmente firmar un acuerdo de tercer país seguro que puede enmarcarse en el Derecho Internacional de los Refugiados, en la práctica, está aceptando a solicitantes de asilo en los Estados Unidos que esperan sus procedimientos en territorio mexicano, y a migrantes, de distintas nacionalidades que son rechazados, lo cual México no estaría obligado a aceptar en el marco del Derecho Internacional.

México solo está formalmente obligado a aceptar a personas mexicanas migrantes que sean devueltas por autoridades estadounidenses, mientras que, los Estados Unidos, si deporta o rechaza a personas de diversas nacionalidades, debería devolverlas a su país de origen, pero para disminuir los costos de dichas deportaciones ha obligado a México a aceptar los Memorándums de Entendimiento.

Bajo este esquema de gobernanza migratoria comandado por los Estados Unidos, en México, se está concentrando la presión migratoria que solía dirigirse históricamente hacia el primer país. Estados Unidos es el mayor polo de atracción migratoria del mundo con 40 millones de personas nacidas en el exterior, de las cuales 10.5 millones no tienen un estatus migratorio regular (Budiman, 2020).

Al llegar a la presidencia en 2021, Joe Biden, propuso una reforma migratoria para regularizar a 10 millones de inmigrantes, pero esta reforma no pudo avanzar en el Congreso de los Estados Unidos por no contar con mayorías amplias de su propio partido en ambas cámaras, e incluso

México aceptó la desarticulación de las caravanas migrantes, así como la espera en su territorio de solicitantes de asilo en los Estados Unidos a través de los Protocolos de Protección a Migrantes, comúnmente conocido como el programa “Quédate en México”

por la oposición de miembros del Partido Demócrata que no estaban del todo de acuerdo en la legalización migratoria.

El gobierno de México ha sido reactivo a las políticas migratorias estadounidenses. A partir de 2019, incorporó a la Guardia Nacional en operativos migratorios, ha aumentado significativamente sus deportaciones, y ha recibido un número histórico de solicitudes de refugio que año con año siguen en aumento (mientras en 2014 se recibieron 1296 solicitudes, en 2022 se recibieron 118 478). Discursivamente, enfatiza que ha aceptado “por razones humanitarias” los memorándums migratorios de entendimiento con los Estados Unidos. En concordancia, el caso mexicano, ejemplifica claramente la observación de Eduardo Domenech de “políticas de control migratorio con rostro humano” (Domenech, 2013).

La segunda característica de la gobernanza migratoria entre los Estados Unidos y México es la irregularidad migratoria y las limitadas posibilidades de regularización. Si las personas se mantienen en irregularidad, son más propensas a sufrir explotación y abusos debido a que su condición de vulnerabilidad es mayor. En ese sentido, el propio Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, plantea en su objetivo 5: “Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular”. Esto implica que no será posible avanzar hacia el “orden y la seguridad” propuestos en asuntos migratorios sino se plantean opciones de regularización migratoria.

Se pueden proponer distintas vías de regularización migratoria para implementar, por ejemplo, puede haber opciones temporales o definitivas y a través de distintos canales ya sean de carácter laboral, de reunificación familiar o humanitarios, el refugio, el asilo político y la protección complementaria. Sin embargo, lo importante es que las personas migrantes puedan acceder a alternativas para su regularización migratoria que les permita planear y decidir. Las vías de migración regular son relevantes en el marco del principio de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás” porque las personas que no pueden acceder a regularización, claramente quedan en desventaja y tienen mayor vulnerabilidad.

Los Estados Unidos han fallado en tratar de aprobar una reforma migratoria para más de 10 millones de personas que se mantienen de manera irregular en ese país, y México, al estar aceptando la recepción de migrantes que los Estados Unidos rechaza, se encamina a un número creciente de irregularidad migratoria con flujos mixtos de migrantes laborales y desplazados por violencia, mayor migración femenina, niñas, niños y adolescentes, así como familias migrantes.

La diversidad de perfiles migratorios que se están conteniendo en México, requiere también una diversificación de posibilidades de regularización migratoria que puedan alinearse con el principio de “no dejar a nadie atrás y garantizar derechos humanos”. Pero sin vías amplias de regularización migratoria, no se proporciona una base de garantía de derechos humanos para personas migrantes y desplazadas. Por lo que las opciones de regularización migratoria implican ofrecer una base de derechos y de seguridad humana.

El gobierno de México ha sido reactivo a las políticas migratorias estadounidenses

5. El desafío del éxodo venezolano en el contexto de la Declaración de Los Ángeles

Siguiendo a Massey y sus colegas (2005), en el continente americano, podría plantearse que la gobernanza migratoria se refleja en dos subsistemas: uno en América del Sur, y otro en América del Norte³. En el contexto durante el cual se pacta la Declaración de Los Ángeles en 2022, destaca el éxodo⁴ venezolano que rebasó los 7 millones de personas en ese año de acuerdo a la Plataforma para Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V, 2022). Esto es dramático porque proviene de un país que oficialmente no está en guerra, y que cuenta con las mayores reservas de petróleo en el mundo. En la última década, este éxodo ha desafiado a ambos subsistemas. En 2022, el número de venezolanos llegando a los Estados Unidos por México, aumentó significativamente uniendo las problemáticas de los corredores migratorios de América del Sur con los de América Central, y América del Norte.

En el sistema migratorio de América del Sur, Venezuela, históricamente fue un país de alta inmigración. La salida masiva de personas de ese país se consolidó en una década a partir de la muerte de Hugo Chávez en 2013 y el ascenso al poder de Nicolás Maduro. Así, mientras en el año 2010, la emigración venezolana era de medio millón de personas y tenía como destinos principales a los Estados Unidos y a España, en 2020, alcanzó los 5 millones, y en 2022, rebasó los 7 millones, siendo sus países limítrofes los principales receptores: en Colombia, se ubican 2.4 millones de personas de Venezuela mientras que en Perú son 1.5 millones, en Ecuador suman 502 000, en Chile 444 000 y en Brasil, están 414 000 (R4V, 2022).

Los Estados Unidos, ha sido un país de destino tradicional para migrantes de Venezuela. Sin embargo, el incremento ha sido sustancial en la última década. En 2010, eran solo 171 000, mientras que, en 2020, fueron 506 000 (United Nations. Population Division, 2020). En comparación, en México, la comunidad inmigrante venezolana reportada por el Censo del año 2000, era de 3024 personas, y en el Censo de 2022, se contabilizaron a 52 948 (Pardo y Dávila, 2019; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020). Para 2022, la plataforma R4V (2022) que monitorea los flujos migratorios de tal país, reportó a 87 152 personas venezolanas en México. Así, los datos denotan que la inmigración proveniente de Venezuela es la que ha presentado el mayor incremento para México en los últimos años, en comparación con otras nacionalidades latinoamericanas.

A esto se suma que en México la tasa de reconocimiento de la condición de refugiados para población proveniente de Venezuela, en el periodo 2012-2018 superaba el 90%, debido a que en ese periodo se implementaba de facto la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 para el caso venezolano reconociendo los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos, y las circunstancias que están perturbando gravemente el orden público en ese país. Sin embargo, a partir de 2019, esta tasa de reconocimiento ha ido disminuyendo, mientras se han incrementado los rechazos aeroportuarios de venezolanos que intentan ingresar a territorio mexicano (Eguiluz y Trejo, 2022).

La salida masiva de personas de ese país se consolidó en una década a partir de la muerte de Hugo Chávez en 2013 y el ascenso al poder de Nicolás Maduro

3 Massey, Arango, Hugo, Kouaouci, Pellegrino y Taylor (2005, p. 60) definen un sistema migratorio como aquel conformado por países que intercambian números relativamente grandes de migrantes y que están caracterizados por ciertos mecanismos de retroalimentación que conectan los movimientos de personas a flujos concomitantes de bienes, capitales, ideas e información.

4 En este artículo empleamos el concepto de éxodo para referirnos a la situación en la que un pueblo abandona su tierra por razones de fuerza mayor.

Además, a partir de enero de 2022, México impuso una visa a nacionales de Venezuela que viajen a territorio mexicano. Esto tiene el objetivo de disminuir el tránsito migratorio por México con destino a los Estados Unidos y también la llegada de más venezolanos que pudieran solicitar la condición de refugiado en México (BBC, 2022).

Por su parte, los Estados Unidos, en medio de los conflictos diplomáticos con el gobierno de Nicolás Maduro, habían tenido una política relativamente abierta para aquellos venezolanos que llegaran a su territorio a solicitar asilo. Incluso después de que el 8 de febrero de 2021, el gobierno colombiano anunciara un régimen de protección temporal de 10 años para venezolanos en Colombia. De manera análoga, la administración de Joe Biden dio a conocer en marzo, la posibilidad de otorgarles estatus de protección temporal (Temporary Protected Status, TPS).

El Departamento de Homeland Security (DHS) estimaba que, con esa medida, 343 000 venezolanos eran elegibles para el TPS. Como resultado, se incrementó sustancialmente el número de venezolanos intentando llegar a los Estados Unidos a través de México durante 2022. Las estadísticas de detenciones en la frontera con México de venezolanos mostraron un incremento sustancial durante el año fiscal 2022, siendo 189 000, respecto a las 50 000 personas registradas en 2021, y 4520 registradas en 2020 (DHS, 2023).

Tomando en cuenta estas estadísticas, en 2022, el gobierno estadounidense, reveló justo antes de la Cumbre donde se adoptaría la Declaración de Los Ángeles, la integración de un nuevo acuerdo migratorio con México y nuevas medidas para personas de Venezuela, Cuba y Nicaragua, cuyas detenciones, también se incrementaron en las estadísticas del DHS.

El último acuerdo con México implica que personas de estas nacionalidades detenidas en la frontera de los Estados Unidos serán regresadas a México, particularmente, aquellas provenientes de Venezuela. Para registrarse y solicitar una cita para entrevista con autoridades migratorias el gobierno de los Estados Unidos implementó la aplicación electrónica CBP-One (U. S. Citizenship and Immigration Services, 2022). Y sin más, advirtió que personas que fueran detectadas cruzando de manera irregular a Panamá, México o los Estados Unidos no podrían participar en ese programa, y estableció como requisito, registrar a una persona de apoyo que sea ciudadano estadounidense o residente permanente (Embajada y Consulados de EU en México, 2022).

Con estos anuncios, los Estados Unidos logró bajar las estadísticas de detenciones de migrantes realizadas por el DHS los meses siguientes. A diferencia del gobierno de Donald Trump, el de Joe Biden, ha manifestado alineación con el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Sin embargo, como bien han señalado activistas de derechos humanos, no considera a las personas que no pueden cumplir con los requisitos establecidos, y que incluso, ya se encontraban en camino a los Estados Unidos, es decir, los intentos de ordenar y regular los flujos migratorios reducen las posibilidades de una migración por canales regulares.

Por lo tanto, no se atiende la irregularidad migratoria; por el contrario, se fomenta cuando las posibilidades de migrar regularmente se mantienen muy limitadas, y se pierde de vista el enfoque de desarrollo humano, desarrollo sostenible y reducción de desigualdades.

El último acuerdo con México implica que personas de estas nacionalidades detenidas en la frontera de los Estados Unidos serán regresadas a México, particularmente, aquellas provenientes de Venezuela

6. Conclusiones

En este artículo presentamos un análisis en tres escalas de gobernanza: global en el marco de la Agenda 2030 y su meta 10.7, regional en el continente americano con la Declaración de Los Ángeles y estatal para las relaciones migratorias entre Estados Unidos y México. En la escala global dimos cuenta de la importancia que han alcanzado los instrumentos internacionales del Soft International Migration Law con los pactos y declaraciones que no tienen carácter obligatorio para operacionalizar la meta 10.7 que propone una migración segura, ordenada, regular y responsable pero que se descontextualiza del objetivo 10 sobre desigualdades en y entre países que estructuralmente está entre las causas de las migraciones y que sustenta las decisiones de las personas para dejar su lugar de origen.

Las declaraciones, pactos y mecanismos de cooperación internacional en el marco de la gobernanza migratoria global bajo los criterios de seguridad, orden y regulación sólo beneficiarían para migrantes, solicitantes de asilo y refugiados que pueden cumplir con los requisitos impuestos por los Estados en sus políticas migratorias. En contraste los instrumentos jurídicos vinculantes concilian intereses de los Estados, pero fortalecen también la seguridad de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas en un marco de garantías de sus derechos humanos y su decisión de salir del país de origen.

Emprender una gobernanza migratoria para lograr un desarrollo sostenible que incida favorablemente en estas personas, requiere desprender a la Agenda 2030 de los intereses estatales, y reposicionar a la seguridad humana y al desarrollo humano como un eje central.

En el ámbito regional, la Declaración de Los Ángeles es liderada por Estados Unidos y responde a su política migratoria y de seguridad; se refleja en su externalización de fronteras que influye en las decisiones del gobierno mexicano sobre el tratamiento de la irregularidad migratoria. Por lo que es relevante fortalecer a los instrumentos interamericanos vinculantes que ya existen en materia de derechos para personas migrantes y refugiadas, que se debieran instrumentar y ampliar para alinear los dos subsistemas migratorios que existen en el continente americano (América del Sur y América del Norte), porque es riesgoso que los Estados estén priorizando la seguridad de las fronteras y no de las personas en los nuevos instrumentos *soft* como los Pactos y Declaraciones no vinculantes, tal como propone la Declaración de Los Ángeles. Y con ello, estén evitando la aplicación directa de los instrumentos interamericanos vinculantes precedentes evitándolos, ante la posibilidad de que ante la propuesta de la “gestión humana de la migración” enunciada en tal declaración, se construya un bloque hemisférico para contener las migraciones hacia los Estados Unidos.

En el ámbito estatal, como se analizó a lo largo de este artículo, los aspectos que sobresalen en la relación bilateral en materia migratoria entre los Estados Unidos y México son: la externalización de fronteras al mantener a solicitantes de asilo en territorio mexicano que esperan hacer sus trámites en la frontera con Estados Unidos, un férreo control migratorio a través de las políticas de detención y deportación, el incremento en la irregularidad migrante en México con el fin de cumplir los memorándums de entendimiento de la agenda migratoria bilateral con los Estados Unidos conteniendo y expulsando a quienes no pueden cumplir los requisitos de una migración “segura, ordenada y regular”.

Específicamente en el caso de las personas de Venezuela es necesario reconocer la gravedad de los problemas internos, violaciones de derechos humanos y las complejas circunstancias que han orillado a más de 7 millones de personas a salir de su país. En el abordaje del éxodo

Emprender una gobernanza migratoria para lograr un desarrollo sostenible que incida favorablemente en estas personas, requiere desprender a la Agenda 2030 de los intereses estatales, y reposicionar a la seguridad humana y al desarrollo humano como un eje central.

venezolano debieran priorizarse las desigualdades y diversas vías de regularización, incluyendo el acceso al reconocimiento formal de la figura del refugio establecida en el Derecho Internacional de los Refugiados, no sólo medidas temporales que no ofrecen certeza a las personas y que las mantiene en vulnerabilidad.

En síntesis, la gobernanza migratoria de carácter estado-céntrico priorizando la seguridad fronteriza, desafía en sí misma a la seguridad y el desarrollo humano de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas al abrir paso al ejercicio de instrumentos del Soft International Law como los pactos, las declaraciones y memorándums de entendimiento bilateral. Y esto repercute en la meta 10.7 de la Agenda 2030 en el marco del ODS 10 en lo relativo a reducir la desigualdad en y entre países, factor que se sitúa en la base estructural de los procesos migratorios. En este artículo revisamos cómo esto se ve reflejado en la adopción de la Declaración de Los Ángeles de 2022, así como con la gestión del éxodo venezolano por parte de los Estados Unidos y México.

Referencias

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2019). Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement>
- BBC. (2022, 7 de enero). México impone visa a los venezolanos para frenar migración hacia EE. UU. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59914634>
- Betts, A. (2011). Conclusion. En A. Betts (ed.), *Global Migration Governance* (pp. 307-326). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199600458.003.0014>
- Brumat, L. (2022, 20 de julio). ¿Un pacto migratorio para las Américas elaborado por EU? *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/-pacto-migratorio-americas-elaborado-unidos-_0_yCmTchUTty.html
- Budiman, A. (2020, 20 de agosto). Key findings about U.S. immigrants. *Pew Research Center*. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/08/20/key-findings-about-u-s-immigrants/>
- Comisión Económica para América Latina. (2019). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. <https://hdl.handle.net/11362/40155>
- Commission on Global Governance. (1995). Our global neighborhood. Report of the Commission on Global Governance. <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/>
- DHS. (2023). U.S. Customs and Border Protection. Southwest Land Border Encounters. <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>
- Domenech, E. (2021). Gobernabilidad migratoria. En C. Jiménez y V. Trpin (coords.), *Pensar las migraciones contemporáneas: categorías críticas para su abordaje* (pp. 147-156). Teseo-Press.
- Domenech, E. (2013). “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de ‘control con rostro humano’. La gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis. Revista Latinoamericana*, 12(35), 119-142. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682013000200006>

- Eguiluz, I. y Trejo, A. (2022). La gestión bajo sospecha migratoria de venezolanos que arriban a México por vía aérea. En C. A. González, R. Gómez y L. Díaz (coords.), *Políticas Migratorias Contemporáneas. Tendencias del Sistema Mundial en el Siglo XXI* (pp. 197-223). UAM, Universidad del Rosario.
- Gil, S., Santi, S. y Jaramillo, V. (2017). Externalización del control migratorio y políticas de migración familiar en Europa: instrumentos para un gobierno deslocalizado de la migración. En J. Ramírez (coord.), *Migración, Estado y políticas. Cambios y continuidad en América del Sur* (pp. 197-213). CELAG, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- La Casa Blanca. (2022). Declaración de los Ángeles sobre Migración y Protección. <https://www.whitehouse.gov/es/prensa/declaraciones-comunicados/2022/06/10/declaracion-sobre-migracion-y-proteccion-de-los-angeles/>
- López Vallejo, M. (2016). Gobernanza global. En J. Schiavon, A. Ortega, M. López Vallejo y R. Velázquez, (eds.), *Teoría de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México* (pp. 473-491). CIDE, AMEI, BUAP, COLSAN, UABC, UANL, UPAEP.
- Management Development and Government División. (1997). *Reconceptualising Governance*. (Discussion Paper 2). United Nations Development Programme.
- Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. y Taylor, J. E. (2005). *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford University Press.
- OIM. (2019). Glosario de la OIM sobre Migración. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>
- Pardo, A. y Dávila, C. (2019). Cambios en el perfil socio-demográfico, inserción laboral y residencial de los extranjeros residentes en México entre 1990 y 2015. En A. M. Pardo y C.A. Dávila, (coords.), *Más allá de la emigración. Presencia de la población extranjera residente en México* (pp. 47-69). Instituto de Geografía, UNAM. <https://doi.org/10.14350/gsxii.li.24>
- París, M. D. (2022). Externalización de las fronteras y bloqueo de los solicitantes de asilo en el norte de México. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 30(64). <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006407>
- Pécoud, A. (2018). ¿Una nueva “gobernanza” de la migración? Lo que dicen las organizaciones internacionales. *Migración y desarrollo*, 16(30), 31–43. <https://doi.org/10.35533/myd.1630.ap>
- Pécoud, A. (2021). Philosophies of migration governance in a globalizing world. *Globalizations*, 18(1), 103-119. <https://doi.org/10.1080/14747731.2020.1774316>
- R4V. (2022). Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. <https://www.r4v.info/es/home>
- SRE. (2023, enero). México recibe con agrado el anuncio de nuevas acciones por parte de EE. UU. para lograr una migración ordenada, segura, regular y humana. Comunicado

conjunto Gobernación- Relaciones Exteriores-INM. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-recibe-con-agrado-el-anuncio-de-nuevas-acciones-por-parte-de-ee-uu-para-lograr-una-migracion-ordenada-segura-regular-y-humana>

Torres, O. (2023, 6 de enero). México recibirá 30,000 migrantes al mes expulsados de EU y debe crear empleos. *Expansión*. <https://expansion.mx/economia/2023/01/06/mexico-recibira-30-mil-migrantes-expulsados-de-eu-y-gobierno-debe-crear-empleos>

Tudares, A. (2022, 11 de junio). Cumbre de las Américas: los líderes cierran el pacto para frenar la migración ilegal. *Mundiarío. Primer Diario de Análisis y Opinión*. <https://www.mundiarío.com/articulo/america/cumbre-americas-lideres-cierran-pacto-frenar-inmigracion-ilegal/20220611022635244003.html>

United Nations. Population Division. (2020). International Migrant Stock 2020. <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>

Embajada y Consulados de EU en México. (2022). Anuncio para migrantes de Venezuela. *The United States Government*. <https://mx.usembassy.gov/es/anuncio-para-migrantes-de-venezuela/>

U.S. Citizenship and Immigration Services. (2022). Processes for Cubans, Haitians, Nicaraguans, and Venezuelans. *U.S. Department of Homeland Security*. <https://www.uscis.gov/venezuela>



CHALLENGING THE NOTION THAT “REFUGEES BELONG IN CAMPS”. ALTERNATIVE SETTLEMENT FOR MIGRANTS. THE CASE STUDY OF ECUADOR

Desafiando la noción “los refugiados deben estar en campos”. Formas alternativas de asentamiento. El estudio de caso de Ecuador

Blanca Fierro Álvarez-Ossorio

Universidad Pontificia Comillas

Email: blancafierroao@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-7299-2720>



Autora

In the last decades, the migration phenomenon has become one of the greatest humanitarian crises. The generalized solution by the international community has been the reception in refugee camps as a temporary solution to the displacement. Nonetheless, conflicts are frequently prolonged in time and migrants are stagnated in protracted situations. The objective of this project is to explore alternatives to refugee camps, namely, the reception of migrants in cities. The project is centered around the idea that this strategy will not only be beneficial for the migrants, who will be able to break the dependency built in the camps, but also for the development of the economies of the host countries, by creating more employment, generating a more competitive market, and promoting the development of the infrastructures of the cities. This is going to be studied from the perspective of Ecuador, the country of Latin America that hosts more refugees and migrants, without the establishment of camps.



Abstract

Migrations; refugee camps; economic development; integration; Ecuador; immigration policies.

Migraciones; campos de refugiados; desarrollo económico; integración; Ecuador; políticas migratorias.



Key words

Recibido: 08/10/2022. Aceptado: 20/10/2023



Fechas

En las últimas décadas, las migraciones se han convertido en uno de los mayores problemas sociales. La solución generalizada por parte de la comunidad internacional ha sido el establecimiento temporal de campos de refugiados. No obstante, frecuentemente, los conflictos se prolongan en el tiempo, dejando a los migrantes en situaciones de estagnación durante años. El objetivo de este trabajo es buscar estrategias alternativas de acogida, siendo la principal, la integración de migrantes en las ciudades. Este trabajo parte de la idea de que estas estrategias podrían ser beneficiosas, no sólo para los migrantes, que podrían romper con la dependencia generada en los campos, sino a su vez para las economías de los países de acogida, creando más empleo, mercados más competitivos y fomentando el desarrollo de infraestructuras de las ciudades. Se estudia el caso de Ecuador, el país de América Latina que recibe más migrantes al año, todo ello, sin campos de refugiados.



1. Introduction

The United Nations High Commissioner for Refugees estimates that the number of people forcibly displaced worldwide is nearly 70.8 million people, because of natural disasters, armed conflict, or poverty among others (UNHCR, 2021).

As a solution to this situation of homelessness people find themselves in, governments and international organizations often resort to the establishment of refugee camps. However, numerous studies in the last decade have shown the negative implications that refugee camps have on the people they are hosting and in the host country where the camp is located. In addition, in the last decades, there has been a surge of forced displacements, namely to the United States from Latin America, to Europe from North Africa, Syria, and Iraq, and the recent migration from Ukraine. Thus, theories on alternatives to refugee camps are gaining popularity. Refugee camps have an impact on the lives of millions of people; developing an alternative option of shelter has the potential to significantly increase the quality of life of these people while creating a model of sustainable development and economic growth of the host societies. This would be groundbreaking, especially for the migrants who are in a protracted situation. Alternatives to camps are going to be the future for the settlement of migrants. An example of this can currently be appreciated in the case of people fleeing Ukraine. Furthermore, this approach has not been extensively studied yet. The complexity of the situation also requires that the plan is adapted to every case in order to have the most successful approach for each case. One plan does not fit all cities and all migrants.

Moreover, Ecuador is the country in Latin America that receives the largest inflow of migrants as a consequence of forced displacements, mainly from Venezuela. According to the UNHCR (2021), there are 57,232 refugees in Ecuador, while the number of forced migrants from Venezuela is 508,935. These figures illustrate the importance of studying the conditions in which displaced people are living in. However, regardless of the inflow of migrants, no refugee camp has been established there. Therefore, the objective of this project is to evaluate whether an integration plan is successfully being implemented in Ecuador to host migrants into their cities while not harming the local population and economy. Thus, the research question is: Is the arrival of migrants harming the economy of Ecuador? As there have been proven the multiple beneficiary factors that migrants enjoy while being hosted in cities, this project intends to analy-

ze the impact that this has in the host country, by analyzing the economy, the policies, and the impact in society.

The methodology used for this project to find an answer to the research question is going to be based on the analysis of data provided by official sources databases such as the World Bank, UNHCR and the government of Ecuador, as well as a bibliographical review of scholarly articles that have analyzed the impacts of migration in Ecuador. All these sources will be contrasted and interpreted. The project will be limited to the time frame between 2000 and 2022. Special emphasis and attention will be given to the years in which more migrants arrived with the subsequent few years until the impact could be noticed, for instance, in 2018, Ecuador received the largest number of people migrating from Venezuela. Therefore, 2018 is a key year for the analysis of this project, in addition, the following years will also be studied so that the real impact can be noted and extend the scope so that no real repercussion is overlooked.

Finally, this project concluded that an integration plan was not successfully implemented, instead the Ecuadorian government opted for a liberal entry policy without setting in place programs for the integration of migrants into the society and economy of Ecuador. Therefore, migration has certain avoidable consequences in the economy such as the repercussions in the low-skilled labor.

2. Theoretical Framework

2.1. Definition of refugee and migrant

It is essential to make a clear distinction between the concept of “migrant” and of “refugee” as the distinction among them translate into different implications and rights. The definition of refugee was first drafted in the Article 1 of the 1951 Refugee Convention, and it is defined as;

A person who owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it. (UNHCR, 1951)

This definition can be quite restrictive as it delimited the situations in which a person can be a refugee based on the factors mentioned above and because this “well-founded fear” has to be demonstrable. Hence, people migrating in pursue of a better life or fleeing from poverty and instability are not included inside this definition. Due to this, other regional treaties have been adopted, creating their own definition of refugee. An example of this is the Cartagena Declaration of 1984. However, these have not been widely accepted and are not legally binding.

In addition, according to the Refugee Convention of 1951, being granted the status of refugee allows the migrant to enjoy some rights such as the right to access elementary education, public relief and assistance, and labor registration and social security. To some extent, refugees are treated like nationals while migrants are not. This can exacerbate the differences and access to opportunities for migrants, creating a more discriminatory environment towards them. Nonetheless, if a person has not been granted the status of refugee, they will not be able to enjoy these rights.

The project will be limited to the time frame between 2000 and 2022. Special emphasis and attention will be given to the years in which more migrants arrived

On the other side, the term migrant has not been defined under international law. Therefore, due to the broader sense that the word includes, the definition that is going to be used in this project of migrant is involving those people who have been forced to leave their country of origin due to the poor conditions in which they lived, violence and economic instability. Additionally, this project's agents of study are going to be migrants, rather than refugees, since they do not count with the resources and protections described above that refugees have. Furthermore, not all migrants that are hosted in refugee camp have been granted the refugee status.

2.2. Implications of refugee camps

2.2.1. Impact of refugee camps on migrants

Back in 1994, Harrel-Bond pointed out at the downsides of refugee camps and specially in the negative effects that they caused in people. Harrel-Bond (1994) argues that while camps can be useful in a crisis with a limited temporality, in any other case it "prevents the reconstruction of social life". The first problem that is raised is the faster spread of diseases due to a higher concentration of people in a limited space in unsanitary conditions; among these are common epidemics of measles, cholera, dysentery, and meningitis (Damme, 1995).

In second place, large camps lead to a degradation of the environment surrounding the camps, this is due to an increased use of resources in the area such as the collection of wood and the contamination of the water sources, which also contributes to the spread of diseases.

In third place, camps foment passivity from the affected population, it makes them reliant in the nourishment provided by the camps authorities as there is an inability to cultivate the land surrounding the camps (Damme, 1995). Furthermore, these factors connected to the inability to work, especially if freedom of movement is limited or if the camp is not situated in proximity to other settlements, creates a hopelessness and increases the dependency relation towards the provider of aid, as it deprives the migrant from being self-sufficient and prevents the migrants from integrating in the host country's society.

In fourth place, another major problem that refugee camps pose is the funds allocation. While refugee camps need a constant and considerate amount of funding to be maintained, this entails prioritizing the needs of the refugee population in contraposition with the local population needs.

To summarize, the effects of camps among the refugee population include the encouragement of passivity, as a result of the lack of autonomy, it leads to hopelessness, and absolute dependency on food aid which can lead to nutrition-based problems as the quality or quantity of the food can be insufficient (Damme, 1995).

Nowadays, Harrel-Bond arguments are still being shared among the scholar circles studying refugee camps and their effects. Therefore, after analyzing this data and added to the fact that most migrant people are not refugees, and therefore don't enjoy of a status of special protection, it is clearer than ever that there is a need to change the system of refugee and migrants' accommodation and aid.

Camps foment passivity from the affected population, it makes them reliant in the nourishment provided by the camps authorities

2.2.2. Economic impact of refugee camps in the host country

Moreover, when analyzing the impact of refugee camps in the host countries, we can appreciate that there is a tendency towards being reluctant to hosting refugees. Notwithstanding, recent scholarly articles have highlighted the benefits that hosting refugees can bring to your country's economy, society, and labor market. In Loschmann, Bilgili and Siegel (2019) article they have found a correlation between refugee camps and a positive impact in the neighboring local population's economy, they conclude so, by studying the case of 80,000 Congolese in a protracted situation in Rwanda. In addition, it is also important to note that Rwanda adopts integrative policies that promotes an environment where exchanges are encouraged.

In first place, they have noted how the proximity of refugee camps creates a new economy in which the population distances from a subsistence economy to a more developed wage employment economy, which in turns, generates more wealth, benefiting locals and refugees alike. In second place, they appreciate a social exchange in which the authors observe an increase in women's self-employment in the areas that are proximate to the refugee camps. They conclude how gender dynamics can be influenced by other cultures. In last place, and as a direct consequence of the factors mentioned above, there is a significant increase in the asset ownership of households, male and female alike. The authors conclude that the arrival of refugees supposes important changes in the labor market, household wellbeing and a higher economic activity locally (Loschmann et al., 2019; Alix-Garcia et al., 2017).

In addition, refugees can also represent a cheaper source of labor, especially in agricultural economies (Whitaker, 1999). A direct consequence of this is a more competitive economy (Maystadt & Verwimp, 2014), but also an increase on the amount of land cultivated and therefore, in the amount produced (Whitaker, 1999). While an increased competition might not be beneficial for low skilled local workers, it is for local hirers, as well as for local high skilled workers, due to the creation of a new source for work within the camp (Maystadt & Verwimp, 2014).

Therefore, as we can appreciate the significant advantages that an exchange between migrants and locals can provide for both communities, an integrative policy where migrants are not placed in camps, but otherwise integrated among the population can likewise provide the same benefiting advantages. As Alix-Garcia et al. (2017) argue, these benefits aforementioned are a direct consequence of the arrival of migrants themselves and not of refugee camps. In the following section, alternatives to hosting refugees in camps will be analyzed according to the scholarly studies.

2.3. Theories of alternatives to camps

Alix-Garcia et al. (2017) argue that the effects of refugee settlement are unevenly distributed among the areas in proximity to the camps, and not nationwide. The distribution of these benefits directly depends on "policy choices and the institutional environment", as was seen in the Rwanda case.

In relation to the preferences of migrants, Biehler and Kipp (2019) argue that the fact that migrants settled in camp is significantly decreasing over time is an indicator that migrants themselves prefer to settle in urban areas. In addition, they add that of the 20 million refugees worldwide in 2018, only 30% live in camps, however, it is important to point out the lack of

The proximity of refugee camps creates a new economy in which the population distances from a subsistence economy to a more developed wage employment economy

data for a great proportion of them (Biehler & Kipp, 2019). Furthermore, there is a correlation between the growth of the cities of developing countries and this urbanization trend, which also coincides with the main host countries of migrants (Biehler & Kipp, 2019).

Furthermore, amongst the reasons why refugees prefer to be hosted in cities we can highlight better protection in regard to prosecution due to an anonymity factor, access to a diaspora community, freedom of movement and access to a job market, higher education and healthcare system (Biehler & Kipp, 2019).

Moving on, a case of success that can be observed as an alternative to refugee camps is the Guinea crisis of 1989 where migrants from Liberia and Sierra Leone settled in towns and small cities along the border. The Guinean government decided not to establish camps, and instead, those towns that accommodated migrants, would receive support. Furthermore, instead of creating independent facilities for migrants, they provided free access for them in the already established services (Damme, 1995). In addition, supplementary resources were allocated to the preexisting healthcare facilities in order for them not surpass their capacity levels. The cost of this medical program is predicted to be around \$4USD per year and per refugee. This program reduced the malnourishment rates in comparison with the situation in refugee camps. As a conclusion, the healthcare system benefited the local population and the refugees alike and the incorporation of new agriculture techniques brought by the migrants avoided an overconsumption of resources.

2.3.1. Challenges to hosting refugees in cities

The rapid urbanization of cities in developing countries has nonetheless a double standard. The cities provide the basic services that people need, making this factor an attractive opportunity for migrants. However, an added influx of people to the cities makes resources scarce, as it exceeds its capabilities, making local population and migrants vulnerable. Notwithstanding, the international cooperation system still struggles to address properly this issue and get the aid to those in need. While the UNHCR drafted a “Policy on alternatives to camps” in 2014, they still have not implemented a successful plan that addresses the systematic need to support cities that receive migrants. Biehler and Kipp (2019) point out that due to the complexity that planning humanitarian aid in a city has, organizations often establish services to support the migrants instead of strengthening the already implemented urban services (Biehler & Kipp, 2019). For instance, establishing new medical installations instead of helping develop the healthcare system of the city. This approach is effective for solving short term programs, nonetheless, in the longer term it is not helping improve the capabilities to assist the overall population.

Furthermore, another impediment to getting the aid into the migrants in the cities is that these are often not registered as migrants hence, it makes it almost impossible to localize them (Biehler & Kipp, 2019).

In addition, when designing the aid giving plans, it is essential to consider how can this aid help the host city develop in an efficient way while refugees benefit from it. Nonetheless, organizations such as UNHCR provide aid based on the status of the individual (whether they are a refugee or not) and not based on the needs that the overall population might have. This approach hinders the benefiting of the host society from the aid giving (Biehler & Kipp, 2019).

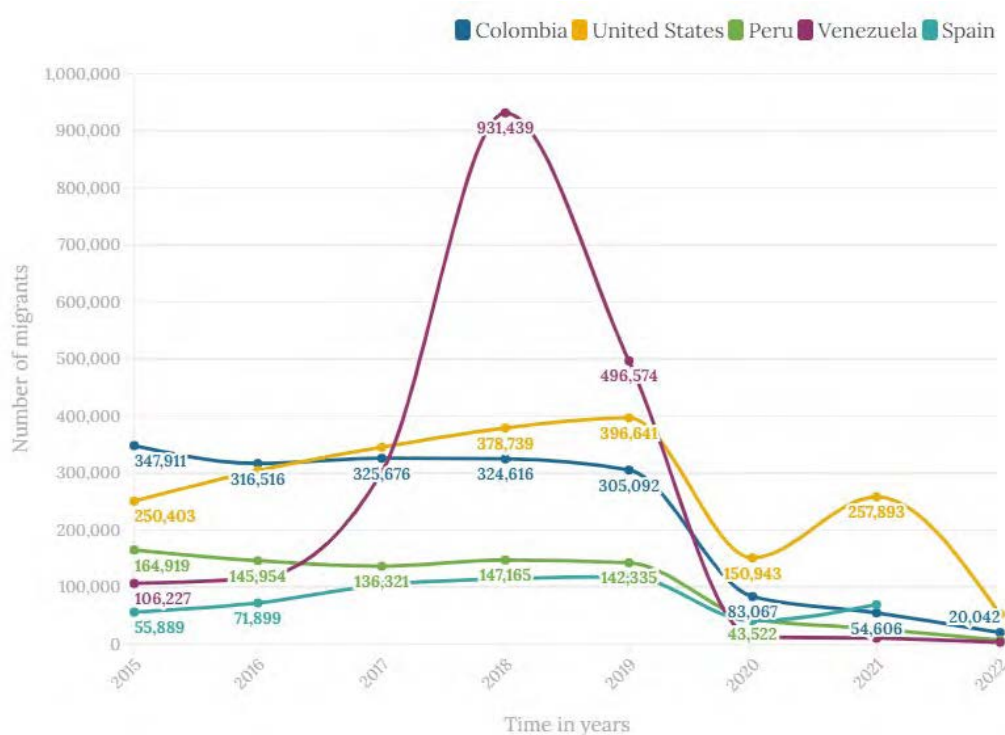
We can highlight better protection in regard to prosecution due to an anonymity factor, access to a diaspora community, freedom of movement and access to a job market, higher education and healthcare system

3. State of the Art

The objective of this section is to provide an overview into the current migration, economic and policy situation in Ecuador.

3.1. Evolution of migration in Ecuador

Graph 1. Number of migrants arriving to Ecuador by nationality (2015-2022)

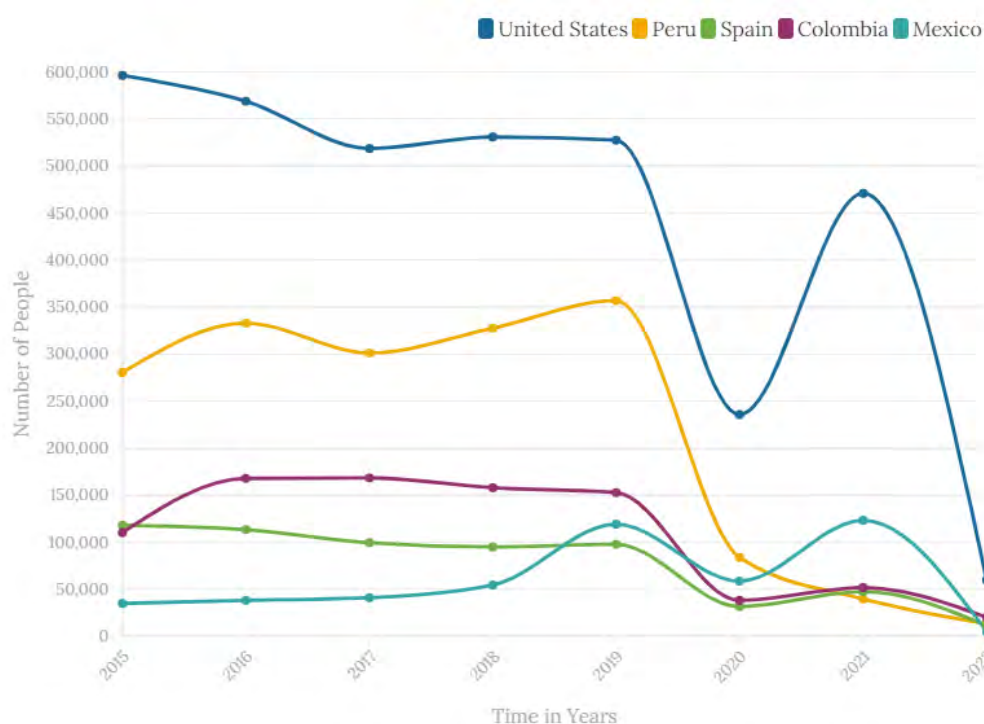


Source: Data retrieved from (Gobierno de Ecuador, 2022) Graph of own elaboration.

Until 2001, the migration flows in Ecuador were majorly outwards, however, the political instability of neighboring countries led to a dramatic increase in the number of migrants arriving to Ecuador. As we can appreciate in the graph 1, the migration flows to Ecuador have been somewhat stable since 2015. Notwithstanding, there are several factors to highlight. The first one is a surge in the migration numbers arriving from Venezuela in 2018 and the second one a decrease of migration in the year 2020 as a consequence of the COVID-19 pandemic. In addition, these figures were extracted from official data provided by the government of Ecuador, therefore, it does not include the irregular migration of undocumented people. This illustrates why, through most years the United States has been the main country from which people migrated from, portraying the tourism from said country and not a permanent and established community of migrants from the United States in Ecuador. Overall, we can appreciate how the vast majority of migrants come from the US for tourism, and from Colombia and Venezuela in pursue of better standards of living and improved wellbeing (Gobierno de Ecuador, 2022).

Besides, UNHCR (2021) has published estimations regarding the unofficial migration rates in Ecuador. It is estimated that since 2016 more than 2.2 million people migrated to Ecuador. Furthermore, it is the main transit country for Venezuelans, as Ecuador has become the second largest receiver of Venezuelans after Colombia. In addition, in 2019, the migration through the Colombian border was significant, it was estimated that on average 1,950 people arrived to Ecuador each day. Finally, the official figures conclude that there are more than 450,000 Venezuelans living in Ecuador (UNHCR, 2021).

Graph 2. number of people emigrating from Ecuador to other countries (2015-2022)



Source: Data retrieved from (Gobierno de Ecuador, 2022). Graph of own elaboration.

Furthermore, as we can observe, Ecuadorians also migrate in significant numbers themselves, being the most favored destination the United States, and neighboring Peru, followed by Colombia, Mexico and Spain. However, as it happens with the previous graph, this does not include unofficial data of people who migrate in caravans with the final destination of the United States, which illustrates how the actual number of people emigrating from Ecuador might be significantly higher.

In 2012, the IOM pointed out at four characteristics that had marked the previous decade of migration in Ecuador. These were a decrease in the outflow of migrants from Ecuador, a slight increase in immigration, a profound increase in forced migration and finally they noticed a tendency for migrants to return to their home countries (Paredes, 2012). As we can appreciate, many of these characteristics are still present in the last years as main features of the migration in Ecuador, among which we can highlight a decrease in the outflow of migrants due to the pandemic and an increase in the forced migration flows.

3.2. Current situation of migrants in Ecuador

According to IOM, in 2022 there were a total of 785 thousand migrants living in Ecuador, which accounts to a 4.4% of the total population (International Organization for Migration, 2022). According to UNHCR, 82% of migrants arriving to Ecuador fear returning to their country due to insecurity, fear of armed groups, generalized violence and difficulty to access food and labor (Giménez, 2021). This shows the main reasons why people flee their countries into Ecuador. Furthermore, in a survey by UNHCR, 407 Venezuelan families and 391 Colombian families were interviewed and the researchers found out that 82% of the families had at least one of the following characteristics: 18% were survivors of violence or abuses, 18% had a chronic medical affection, 12% were single parents, and 11% had a disability (Giménez, 2021). These discoveries shed light into the situation of vulnerability and precariousness in which the families that migrate find themselves in.

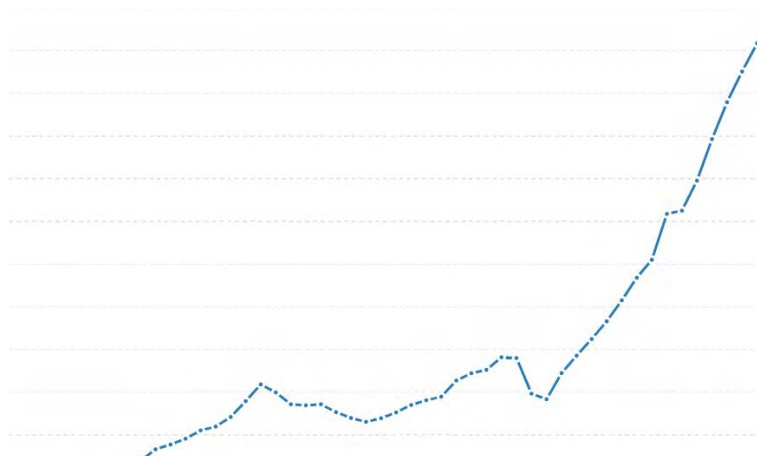
Furthermore, another major problem that affects the migrants settling in Ecuador is the lack of legal documentation. The lack of information and available documents are the principal causes that lead migrants to be in an irregular situation. In Ecuador, 73% of Venezuelans and 42% of Colombians do not possess all the legal documentation (Giménez, 2021).

Moreover, as a consequence of the impact of the pandemic in the economy of Ecuador, 90% of families are working in informal activities or are unemployed. Only 4% has a formal work and 3% are business owners. In addition, of the interviewed families, 3 in 4 families stated that their primary need as covering basic needs such as food, housing and clothing. They also stated that often they must recur to reducing the intake of food, borrow money to buy basic needs, limit the consumption of non-essential goods and reduce the food intake of adults to prioritize the children (Giménez, 2021). The lack of employment and their described needs reflect on the precarious situation in which migrants in Ecuador are currently living in.

Besides, in relation to the integration of the migrants in the society, 95% of the interviewees stated that they had a neutral to positive relation with the local population.

3.3. Economic overview

Graph 3. Evolution of the GDP in Ecuador in current US\$ (1960-2020)



Source: Screenshot from (World Bank, 2020)

As it can be appreciated from the previous graph, the GDP of Ecuador experienced a significant growing phase starting in the year 2000. Nonetheless, this growth was interrupted by the COVID 19 crisis, making the economy experience a slight recession in 2020. A minor decrease was also observed after 2014. Notwithstanding, the economy of Ecuador was very insignificantly affected by the 2008 financial crisis. Its highest point was achieved in 2019 with 108.108 billion US\$.

In 2022 Ecuador's economy stood with a GDP of \$192.8 billion, a negative growth of 7.5% in the last year, and an inflation of -0.3 (The Heritage Foundation, 2022). Furthermore, according to the world economic freedom status it has been categorized as having a "mostly unfree" economy due to weaknesses in "property rights, government integrity and investment in freedom" (The Heritage Foundation, 2022). Furthermore, the unemployment rates account for a 6.2% (The Heritage Foundation, 2022). Finally, Ecuador counts with poorly organized and under sourced public services (healthcare, education, and social protection) (The World Bank, 2021).

The arrival of migrants to Ecuador started to rise in 2017, nonetheless this arrival was preceded by unfavorable economic conditions. The oil prices were deteriorating from 2014, which had a direct impact on the rate of economic growth in the country. In addition to the reduction of the prices of oil, the government was not able to depreciate their currency and did not count with a significant access to foreign borrowing. These factors led to a significant decrease in the access to liquidity for the government therefore leading to a reduction of the government spending. This phenomenon was reflected in macroeconomic terms in a stagnation of the GDP growth in 2015 and a decrease of 1.2% in 2016 (Olivieri et al., 2020).

Besides, as a consequence of these deteriorating conditions, the labor market was negatively influenced taking a particular downturn the level and quality of the jobs. Hence, the informal employment rose significantly until the highest level in the last 10 years was achieved. In addition, between 2013 and 2018 there was an increase in unemployment and a decrease in the number of hours worked. The consequences of assembling all these worsening conditions resulted in an increase of workers in the labor market, which in the context of a deteriorating economy, is counterproductive to growth (Olivieri et al., 2020).

Furthermore, another consequence of these conditions is appreciated in the education and healthcare systems. In the education instance, a more competitive labor market leads to an increase in the education enrollment as more skilled labor is needed in order to improve the possibility of accessing the market. Nonetheless, while the government was unable to increase the public investment, more people were using the public education services, leading to a deterioration of the quality. A similar instance can be appreciated in the healthcare, where the lack of investment has led to a low maternal and child health specially when compared to neighboring countries (Olivieri et al., 2020).

The arrival of migrants to Ecuador started to rise in 2017, nonetheless this arrival was preceded by unfavorable economic conditions

3.4. Policy review

The swift that Ecuador experimented in the beginning of the 21st century had a profound impact in the perception of the Ecuadorians, and as a consequence, in the policy formulation as well. Therefore, in 2007, the government along with civil society organizations inaugurated the National Migration Secretariat. In addition, in 2008, the rights of migrants were formally recognized in the Ecuadorian Constitution. This illustrated the will of the political elite to rise

the importance of migration policies and therefore acknowledged migrants as important stakeholders, specially by recognizing their contribution to the development of the nation and in the political arena. Finally, they reserved six seats of the National Assembly to the members of the diaspora community (Paredes, 2012). In addition to these, the government also counts with the National Plan against Human Trafficking and the National Plan of Refuge.

However, one critique that remains is the need of long-term policies on migration, procedures for ensuring the respect of the rights of migrants and covering their needs and demands. Instead, the IOM suggests that Ecuador should push to implement more effective integration and management policies focused on the migrants, making a special emphasis in the social protection and development of these communities (Paredes, 2012).

Recently, the Ecuadorian government announced the starting of a broad process that will look to improve the legal inclusion of the Venezuelan people in the country.

Ecuador is the country in Latin America that has officially recognized more people with the refugee status. This number surpasses the 70.000 people, 97% of which are Colombian (Giménez, 2021). The policy review will be further analyzed in section 4.

4. Analysis and discussion

In the following section, the impacts of migration in the Ecuadorian economy will be studied. Special attention will be given to the Venezuelan migration, as they represent the greater number of migrants living in Ecuador. Additionally, the domestic and UNHCR policy in the country and the social perceptions of migration will also be studied. This is because the policy choices will have a great implication in the economic impact, in the number of migrants arriving and in their quality of life. The social perceptions will be analyzed as a byproduct of the perceived impact of migration in their local economy. Therefore, there is a dynamic relation in which the policy influences the economic implications, and the policy is made by individuals who might be subject to the biases of the social perceptions. Hence, these three pillars are being analyzed in this project as they are interconnected.

4.1. Economy

4.1.1. Labor market

The economic situation that the country is going through has been affected by the pandemic, which had a direct impact on the migrant people living in Ecuador. 90% of the families that had been interviewed in the UNHCR survey, were working in informal activities or were unemployed. Only 4% had a formal job and 3% were owners of business (Giménez, 2021).

In the study carried out by Olivieri, Ortega, Carranza, & Rivadeneira (2020) they analyzed the impact of the Venezuelan migration to Ecuador. In order to do so, they select the time frame of when migrants started arriving in larger numbers in 2016 until September 2019. The factors that they take into consideration include “participation and employment rates” as well as “employment quality, informality and earnings”. In addition, they study the areas where the migrants tend to settle to focus their study in those areas and analyze the impacts that the migrants have in those regions.

The arrival of migrants to Ecuador started to rise in 2017, nonetheless this arrival was preceded by unfavorable economic conditions

The conclusions that they reached can be compiled in three key points. Firstly, they noticed that the number of Venezuelans living in Ecuador was of 470,095 as of the first quarter of 2019, this represents 3% of Ecuador's total population. In addition, they noticed the division of the territory of Ecuador, out of 221 cantons, 52% of Venezuelans living in Ecuador settled in four cantons, which portrays a high concentration of migrants in the same regions rather than uniformly distributed along the country. Secondly, they noted how the migrants do not choose their settlement places on account of the entry points, but rather based on a higher income area, hence, Venezuelans have a high mobility. Thirdly, they did not notice any major influence in the workforce in the areas that received more migrants in proportion to the previous population numbers. Nonetheless, in relation to the Ecuadorians with a low education in these regions, they noticed a decrease in the quality of the job and a reduction of the salary. In comparison with areas where no major migration inflow has been noticed in proportion to the population numbers and workers with the same profile, those that are exposed to migration in high numbers lead to a decrease in a 6% in an "adequate employment" rate, a 5% increase in informality of the job and a 13% drop on the hourly salary (Olivieri et al., 2020). These data indicates how the areas with high concentration of migrants experience a slight reduction in the quality of the employment, nonetheless, this situation could be reverted if migrants did not settle in highly concentrated communities and instead assimilated more evenly into the population.

According to a study made by the World Bank, only 15% of Venezuelan migrants in Ecuador that were of working age had a legal status, while 65% had a job (The World Bank, 2020). Another problem can be identified from this figures. While the migrant population are in pursuit of jobs, they do not have a legal status, due to lack of documentation or because they have not applied or being granted the refugee status. This is translated into migrants being forced to take upon informal jobs, in low-skilled industries and with lower quality and salaries. Not having the right legal work permits reduces their employment options significantly.

Moreover, the low-skilled and young local labor are the group that are most affected by the arrival of migrants, which makes the repercussions of the arrival to be highly unevenly distributed. With an increase in the supply of low-skilled labor with the arrival of migrants, makes markets more competitive and this competition reflects with the negative impact on locals with no formation, but specially in the reduction of the salaries, for migrants and locals alike. 57% of Venezuelans in Ecuador have informal jobs and 71% have temporal contracts. While Venezuelans work 5 hour more on a weekly basis than Ecuadorians, they yet receive 42% less salary for the same work (The World Bank, 2020). Therefore, there is an impact experienced in the areas of the work such as the quality of the work made, the formality of said work and lower salaries compared to workers in other cantons where proportionally to the population size there are less migrants. However, it can be appreciated, how some of these negative figures are a result of structural problems in the employment market in Ecuador, as 52% of Ecuadorians work in an informal sector and 41% have temporary contracts (The World Bank, 2020). Therefore, this illustrates how the entirety of the employment market needs reformation to foment indefinite contracts, increase wages and improve the working conditions.

This effect has been observed as well in similar cases where a large inflow of migrants has joined the labor market, namely the impact of the Syrian migrants in Turkey, where migrants mainly recur to informal and low-skilled jobs. However, this labor integration model has the greatest impact on the local workers in a vulnerable situation, the effects are experienced disproportionately, among regions and among social classes. Therefore, (Clemens et al., 2018) propose in

These data indicates how the areas with high concentration of migrants experience a slight reduction in the quality of the employment

their study to grant formal labor market access (LMA) to migrants. This access will include the right to work and to be owners of businesses. By having the right to work, these migrants will also have the opportunity to access skilled labor (Clemens et al., 2018). In addition, in order to make this access to the labor market most effective, it should be accompanied by policies that regulate and recognize the labor formation that the migrants received in their home country. These factors combined, will help reduce the pressure in the low skilled labor force in Ecuador and the arrival of migrants in the labor market will be more evenly distributed.

4.1.2. Economic growth

It is a common misconception among regions with a high income of migrants, that migration is detrimental to the economy. As was studied in section 3, Ecuador's economy was already stagnating before the wave of arrival of migrants due to a variety of reasons. Therefore, there is not in appearance any factor indicating the possible negative repercussions of their arrival into the economy.

Besides, if migrants were granted access to labor and salaries that corresponded to their educational degree, this could have a significant impact on the overall economic growth of the country (The World Bank, 2020). In the case of Venezuelan migrants in Ecuador, it is estimated that these benefits in the overall economy could amount to a 1.6 range to 1.9% rise of the GDP of Ecuador (The World Bank, 2020). However, the main limitations discovered that impede that growth are the lack of a legal status and not being able to certify the educational level completed. As of 2020, only 20% of Venezuelans have been able to register their professional titles (The World Bank, 2020).

Moreover, by increasing the school participation of migrants, the real benefit could be higher, as the country would benefit from the future generation human capital. Besides, higher school participation would as well liberate a great percentage of the workforce, the mothers who would have free time to incorporate the labor market and become financially independent (The World Bank, 2020). Therefore, the policy choices of the host country are essential to obtain the greatest benefit possible for everyone from the mass arrival of migrants.

4.2. Policy Implications

4.2.1. Domestic policy

Traditionally, South American countries have opted for policies that favor the freedom of movement and residency, facilitating the protection of the rights of the people in movement. Therefore, we can appreciate in several countries a renewed constitutional and judicial laws in relation to migration in Argentina (2004), Uruguay (2008), Ecuador (2008) and Bolivia (2013) in a shift towards progressive post neoliberal approaches (Velasco, 2020). This approach represents a contrast with the traditional conservative approach of the western countries in migratory regulation. In this context, it is important to study the Ecuadorian case as it represents one of the most radical constitutional reforms in migratory matter.

In 2008, the Ecuadorian Constitution was reformed introducing new rights. The right to migrate was recognized and the identification of any human being as illegal for its migratory condition was impugned (Article 40 of the Ecuadorian Constitution), the right of asylum and refuge was

South American countries have opted for policies that favor the freedom of movement and residency, facilitating the protection of the rights of the people in movement

recognized (Article 41) and the principle of universal citizenship was advocated (Article 416) (Velasco, 2020). The Article 416.6 states that “Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur” (Constitución de la República de Ecuador, 2008). Moreover, Article 423 introduced the concept of “integration”, specially of the Latin American countries and the Caribbean as a strategic objective of the State. Finally, article 13 confers equality on the rights to foreigners and nationals. In addition, in 2008 an executive order was approved in which the visa requirement for any citizen of the planet was removed for a period up to 90 days (Velasco, 2020).

Moreover, regarding the policies implemented by the government of Ecuador as a response to the migratory crisis, several can be pointed out. In the summer of 2018, the government declared a state of emergency as a consequence of the massive migration flows, the purpose of this announcement was to provide a humanitarian corridor (Donoso, 2022). In addition, this state of emergency implied as well certain policies aimed at the protection of human rights, overlooking the migratory status of people. On one side, the Interior Ministry established an Organic Law of Human Mobility that regulated the immigration procedures. Besides, the specific migration of Venezuelans is regulated independently in the bilateral Ecuadorian-Venezuelan Migratory Statute, centered in protecting the migration and guaranteeing the safety of movement (Ministerio del Interior, 2018).

In July 2019 the government of Ecuador announced they were going to start issuing humanitarian visas. This visa creates rights and obligations, namely the right to work in the territory and multiple entries into the country during a time period of two years. However, the project shows some shortcomings. This regularization is only applicable to migrants who have not violated the laws in Ecuador, who have entered the country in a regular manner before the 26th of July of 2019, or if when entered in a regular manner have not overextended their stay (The World Bank, 2020). In the present, this is translated by the figures that represent that whereas 80.4% of the Venezuelans entered Ecuador in a documented manner, in 2020 64.7% were in an irregular status as a consequence of overextending their temporal, humanitarian or work visas (Arguelles et al., 2020), excluding them from being eligible to the humanitarian visa. Another policy implemented by Ecuador consisted of allowing migrants who had a visa in a third country to use Ecuador as a corridor to get to the country where they possessed their visa (Donoso, 2022). Nonetheless, the lack of ability to track the migrants means lack of ability to protect them and provide for them.

Therefore, it can be observed that the government of Ecuador has passed several symbolic regulations, nonetheless, the majority of Venezuelans in the country are still undocumented and in an irregular manner, which is the source of the economic problems mentioned in the previous section.

With the objective of capitalizing the benefits of the Venezuelan migration in Ecuador in favor of a sustainable development, it is needed to rebalance the socioeconomic conditions between migrants and the host communities. While there are imbalances, there won't be a collective benefit. In this case, it is particularly important to develop and implement effective policies that manage the integration of migrants, as the situation of political and economic instability in Venezuela is not going to be sorted in the short term. In accordance with an in-depth study of the impacts of the Venezuelan migration carried out by the World Bank in collaboration with the State Peacebuilding Fund, they selected three elements of particular importance to capitalize

The specific migration of Venezuelans is regulated independently in the bilateral Ecuadorian-Venezuelan Migratory Statute

the benefits of migration in favor of the sustainable development. While drafting policies, three elements must be taken into consideration: economic integration, social inclusion and the local communities (The World Bank, 2020). These must not be negatively influenced.

The report suggests policies based on three key pillars for improvement. The first pillar for improvement concerns the strengthening of opportunities. In this they suggest improvements such as the regularization of the migratory status, the recognition of educational titles and facilitating the access to information regarding rights and obligations.

The second pillar is centered in the construction and reinforcement of the human capital by creating multisectoral programs that would maximize the contribution into society of individuals. It includes policy recommendations such as maintaining free and unrestricted access to health services for migrants, guaranteeing the school enrollment through the whole year allowing children to incorporate to school and avoiding a higher risk of child labor (an estimated 56% of Venezuelan children and adolescents are not schooled in Ecuador), working towards the reduction of the chronic malnourishment in the local Ecuadorian population (24.9%) as well as in the Venezuelan population (17.8%), reduce the adolescence pregnancies, decrease the discrimination against girls in school and increase the protection towards victims of gender violence. Finally, the report suggests that sensibilization campaigns should be launched with the objective of informing the social services providers and ensuring the uniform application of the normative to avoid discrimination towards migrants in the health and education sectors. All these recommendations aim at having an integrated population and at increasing the capabilities of individuals to contribute to society, be educated and have financial independence, in locals and migrants alike.

The third and last pillar focuses on the lifting of barriers that harness social cohesion and integration. Among these are policies that target the generalized xenophobia among the local population, increase the sensibility of the population about the children's rights, foment the cultural integration among Ecuadorians and Venezuelans and strengthening the trust between the population and the state institutions.

These policies recommendation are vital for ensuring a beneficial and prosperous cohabitation between locals and migrants. These policies would benefit both social groups and favor the development of the Ecuadorian economy by increasing the schooling rates, formal employment and increasing the welfare of the general population. Thus, while the constitutional reform and Organic Law of Human Mobility, laid a foundation for inclusivity, these policy recommendations would materialize the developments and integration of a unified society.

In addition, Clemens et al. (2018), suggest the granting of formal labor market access as a solution to the market effects of the arrival of migrants, this is "wherein refugees' (and migrant's) access to the labor market is unrestricted by the government in law and in practice." (Clemens et al., 2018). They suggest that if host governments provide regularized access to the labor market, this would ensure the more even distribution of migrants into the different sectors of the labor market, solving the problematic of the oversupply of cheap labor in the low-skilled sectors and helping reduce the burden from the most disadvantaged group of workers, that is, the low-skilled Ecuadorian workers. In addition, this policy would increase the economic productivity of Venezuelans in Ecuador and allow entrepreneur opportunities, which would benefit migrants and locals alike.

These policies would benefit both social groups and favor the development of the Ecuadorian economy by increasing the schooling rates, formal employment and increasing the welfare of the general population

4.2.2. UNHCR action policy

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has not settled any refugee camp in Ecuador, however, the Venezuelan migration crisis is still one of the most prominent of the last decades. Therefore, the aim of this section is to determine the action policy of the UNHCR in Ecuador, and analyze what aid is being provided to the migrants that arrive there. UNHCR has been operating in Ecuador since the year 2000. Nonetheless, according to their operational data portal, “The operation in Ecuador is fundamentally driven to deliver protection and solutions to a variety of persons of UNHCR’s concern such as asylum-seekers, refugees, and stateless people”. (UNHCR, 2021). This statement suggests that the UNHCR is only concerned in aiding those people in need that have some sort of legal or regularized status, but exclude forcibly displaced migrants.

There are 57.232 refugees in Ecuador from a variety of nationalities, whereas the number of migrants specifically from Venezuela in Ecuador are 508.935 (UNHCR, 2021). Hence, a vast majority of the people in need of aid are excluded from the aid and services provided by the UNHCR.

Due to the fact that the Ecuadorian government allows the entrance of migrants, and because they do not have major integration impediments such as language barriers, there are no refugee camps established in the country, nonetheless, the migrants are in a situation of abandonment, where no financial aid is provided, making them begin their new life in Ecuador in a situation of precariousness, and hindering their opportunities of integration in the society from the beginning. According to UNHCR (2021), 64% of migrants shortly after arriving, mainly need material assistance, namely cash transfers to cover urgent basic needs, primary food and housing.

Among the main activities that UNHCR develops in Ecuador, not centered in the direct aid of refugees are data collection, provider of information and to spread awareness. In relation to the aid they provide to people eligible to the refugee status, during the firsts days of their arrival they are provided with housing, basic food and personal hygiene utensils, however they do not provide cash and the aid they offer its temporal,

Notwithstanding, the work that UNHCR carries out in informing and helping people obtain the refugee status is remarkable. By the achievement of the refugee status people are able to enjoy protection from the organization. Being able to receive the aid they need. As well as enjoying rights such as the access to work and being self-employed, the guarantee that you are not going to be deported, regular permanency in Ecuador, free transit, non-discrimination, having access to the judicial system, educational system, health system, social security, civil registry, financial system, etc. (UNHCR, 2019).

4.3. Social perceptions

As previously mentioned, this study departs from the premise that the perceived economic impact of a migrating group, can shape or change the perception that the population has of said groups. Hence, it is important to study the social relations between the groups, in order to analyze, if in the long run, the perceptions change along with the economic impact. However, changes in the peoples mentality takes more time than the evidence of the positive impact to manifest, as changes take more time to settle in the collective perception of a social group.

64% of migrants shortly after arriving, mainly need material assistance, namely cash transfers to cover urgent basic needs, primary food and housing

On one side, from the Venezuelan perspective their perceived discrimination in society will be studied. Almost half of the Venezuelans that have migrated to Ecuador (49.3%) have experienced discrimination (Arguelles et al., 2020), almost 40% of the total experienced this discrimination to a large extent due to their nationality (The World Bank, 2020). Furthermore, the fact that most migrants have been informally employed and do not hold a legal status in the country, is not beneficial for their further inclusion in the society nor for the perception of the locals. According to (Jacques et al., 2019), 87% of Venezuelans in Ecuador were living in poverty and 61% under extreme poverty. This relation between a people and their socioeconomic lifestyle can lead to a generalized rejection of the migrants and to *aporophobia* (Jacques et al., 2019), this is the rejection of the poor or helpless, who apparently cannot provide anything in return (RAE, 2022). Additionally, 51% of Venezuelans consider that their interaction with the local population was carried out with difficulty (UNHCR, 2021).

Moreover, school attendance is one key challenge in the process of integration, more than 50% of migrant children do not go to school, the principal reasons behind this are the inability to cover the education related costs such as material or transportation, or because they do not possess identification documents (The World Bank, 2020). This contributes to the discrimination of migrant women, as children don't go to school, its typically them who have to stay back and take care of them.

On the other side, Ecuadorians perceive migrants in an overall negative manner. This is not only due to the labor implications explained above, but also with the arrival of migrants, the perception of insecurity has risen among the Ecuadorians (Jacques et al., 2019). This insecurity perception is accentuated by social media and the spread of news in the traditional media that give more importance to the pieces where a migrant has done something illegal, portraying Venezuelans negatively (Jacques et al., 2019). However, while Ecuadorian believe that Venezuelans increase crime rates, yet robberies and homicide were in 2020 at the lowest after five years, including those regions where the migrant population is majoritarian (The World Bank, 2020). Moreover, they also represent less than a 1% of the total users of health, education and social services in Ecuador (The World Bank, 2020).

Additionally, very different perception of both groups can be observed towards each other. In regards to similarities in their cultures, 66% of Ecuadorian believe that they do not have common values with the Venezuelans, while only 39% of Venezuelans agreed with that premise (The World Bank, 2020). This data portrays a bigger problem of perceived distance in one side of the population, these perceptions of difference is what could lead to structural racism.

4.4. Concluding remarks

Finally, as was explained in section 2, according to Alix-Garcia et al. (2017) the factors that will regulate the impact of migrants into the society and their easiness to integrate depends on three main factors. These are (1) the rules that regulate the interaction between migrants and locals, (2) the degree of market development and (3) the connectivity of the region. As was studied through this section 4, in the case of Venezuelans in Ecuador they meet the requirements to conform an integrated group in the society, nonetheless, in practice it is not fully accurate. In first place, while the legislation in matters of migration is very open in theory, in practice it does not have the intended effects as migrants would need more policies that would facilitate the integration into society and into the labor market. In second place, concerning the degree

School attendance is one key challenge in the process of integration, more than 50% of migrant children do not go to school

of market development, in section 3, we noted how the Ecuadorian macroeconomics are not very favorable and in section 4, how the employment conditions are not ideal for Ecuadorians either, harnessing economic development for the country and hindering the economic potential of migrants and locals alike. In third place, Ecuador is a highly connected region, serving as a gateway for migrants on the move to third countries. Therefore, even though Ecuador has very solid foundation to an open and prosperous country, they still have much to construct and to bring down walls that hinders the process.

5. Conclusion and proposals

The primary goal of this project was to evaluate whether an integration plan was successfully being implemented in Ecuador to host migrants into their cities while not harming the local population and economy.

Several conclusions can be extracted from this article. Firstly, it was observed how the impact that a group has into the economy, shapes how this group is perceived by the population, possibly because by extension if the economy of a country is developing positively, then the livelihood of their citizens will also increase. Moreover, this perception by individuals also influences other aspects such as the policies, as it is individuals drafting them. Thus, a cycle of perception can be created from the impact on the economy. The irony in this instance is that if the policies were more inclusive, the migrants could have a real positive impact on the economy of the country, and therefore, in people's lives. From the economic perspective, stereotypes are constructed and can be perdured in the social perceptions of a group.

In addition, the granting of the refugee status has great impact, the main repercussion of being granted the refugee status is being recognized as having rights that are equitable with those of the national population. Nonetheless, the granting of this status is highly restrictive, leaving migrants worldwide with no legal protection and subject to neglect. Furthermore, these disparities in the rights can lead to a greater inequality between the locals and the migrants, further exacerbating the differences and leading to the spread of stereotypes and widening the gap between “us” and “them”. Additionally, Ecuador is the country in Latin America that has officially recognized more people with the refugee status. This number surpasses the 70.000 people, 97% of which are Colombian (Giménez, 2021). However, the majority of the migrants in Ecuador are Venezuelans, illustrating a disparity in the granting of the status based on nationality, which might be indicative of a deeper problem of assimilated structural racism.

The secondary goal was to assess the performance of International Organizations such as UNHCR in the development and implementation of said plan. As was observed, the performance of the UNHCR was oriented solely towards the short-term aid of refugees, excluding a lot of people in need from their aid, and having overall an unsatisfactory performance.

Therefore, a proposal that would address some the problems mentioned is to establish a system for the recognition of the professional formation of migrants in their country or origin. This solution would target several problems. Firstly, if migrants can diversify their professional choices, it will alleviate the pressure from the low-skilled labor. Moreover, by allowing migrants rights to work, it will activate the economy by incentivizing investment, the creation of businesses and generate work. Initiatives such as this one would increase the economic prosperity. These two policies combined could increase the economic productivity of the migrants, would

The granting of the refugee status has great impact, the main repercussion of being granted the refugee status is being recognized as having rights that are equitable with those of the national population

help to distribute more evenly through regions and labor sectors the surge in workforce and significantly improve the quality of life of migrants, becoming an impulse for the economies instead of a burden. Finally, this policy recommendation can be extrapolated to any other country receiving an inflow of migrants.

Furthermore, to the research question, Is the arrival of migrants harming the economy of Ecuador? We can conclude that the arrival of migrants to Ecuador is not harming the economy in macroeconomic terms, as no correlation was observed between the effects of the migration and fluctuations in the GDP of the country. Notwithstanding, the migration flows are not benefiting the economy either due to the repercussions in the labor market, where the young and low-skilled labor is being negatively influenced by the surge of cheap workforce. However, as mentioned in section 4, these negative repercussions could be diminished through the application of proper policies that could favor the prosperity and integration of migrants.

Ecuador still needs improvement in several areas, namely schooling, healthcare, malnourishment of the population and quality employment among others. Thus, the integration of Venezuelan migrants should be seen as an opportunity to work together towards better standards of living, benefiting everyone alike.

In conclusion, this project intended to analyze dignifying solution to the crisis of mobility. An alternative model for the reception of migrants can be appreciated in the European Union's response to the Ukrainian war, this response could be used in the future as a roadmap to illustrate the alternatives to refugee camps. In view of the facts portrayed in this project, if managed correctly, a migration inflow could be highly beneficial for the host country while providing a respectful alternative settlement for the migrants. Finally, as the tendency of reception of forcibly displaced people moves away from refugee camps, it is vital to explore solutions that respect the dignity and needs of the people on the move.

References

- Alix-Garcia, J., Artuc, E., & Onder, H. (2017). *The Economics of Hosting Refugees. A Host Community Perspective from Turkana*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/26269>
- Arguelles, Y. L., Santana, C. L., & Locatelli, F. G. (2020). Migración Venezolana, Aporofobia en Ecuador y Resiliencia de los Inmigrantes Venezolanos en Manta, Periodo 2020. *Revista San Gregorio*, 92-108.
- Biehler, N., & Kipp, D. (2019). *Alternatives to refugee camps: cities need international support for receiving forcibly displaced people*. Open Access Repository.
- Clemens, M., Huang, C., & Graham, J. (2018). *The Economic and Fiscal Effects of Granting Refugees Formal Labor Market Access*. Center for Global Development.
- Damme, W. V. (1995). Do refugees belong in camps? Experiences from Goma and Guinea. *The Lancet*, 346(8971), 360-362. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(95\)92231-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(95)92231-8)
- Donoso, C. (2022). The Biopolitics of Migration: Ecuadorian Foreign Policy and Venezuelan Migratory Crisis. *Journal of Borderlands Studies*, 37(1), 57-75. <https://doi.org/10.1080/08865655.2020.1713854>
- Giménez, J. (2021, August 2). El 82% de las personas en movilidad humana en Ecuador estaría en riesgo si tuviera que regresar a su país, según un estudio de ACNUR. ACNUR

España. <https://www.acnur.org/noticias/press/2021/8/610816354/el-82-de-las-personas-en-movilidad-humana-en-ecuador-estaria-en-riesgo.html>

Gobierno de Ecuador. (2022). Estadística migratoria. *Migración Ecuador*. <https://www.migracion.gob.ec/>

Harrell-Bond, B. (1994). Pitch the tents. An alternative to refugee camps. *The New Republic*, 15-19.

International Organization for Migration. (2022). *World Migration Report 2022*. IOM.

Jacques, R., Linares, Y., & Useche, E. (2019). (Geo)Políticas Migratorias, Inserción Laboral y Xenofobia: Migrantes Venezolanos en Ecuador. *Acta Académica*, 1-30.

Loschmann, C., Bilgili, Ö., & Siegel, M. (2019). Considering the benefits of hosting refugees: evidence of refugee camps influencing local labour market activity and economic welfare in Rwanda. *IZA Journal of Development and Migration*, 1-23. <https://doi.org/10.1186/s40176-018-0138-2>

Maystadt, J.-F., & Verwimp, P. (2014). Winners and Losers among a Refugee-Hosting Population. *Economic Development and Cultural Change*, 769-809. <https://doi.org/10.1086/676458>

Ministerio del Interior. (2018). Ministerio del Interior aclara situación sobre ingreso de extranjeros al Ecuador. <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/comunicado-3/>

Olivieri, S., Ortega, F., Carranza, E., & Rivadeneira, A. (2020). *The Labor Market Effects of Venezuelan Migration in Ecuador*. Poverty and Equity Global Practice. The World Bank Group. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-9336>

Paredes, J. (2012, September 18). Retrieved from Ecuador Migration Profile Highlights Decade of Change. *International Organization for Migration (IOM)*. <https://www.iom.int/news/ecuador-migration-profile-highlights-decade-change>

RAE. (2022). Aporofobia. *Real Academia Española*. <https://dle.rae.es/aporofobia>

The Heritage Foundation. (2022). 2022 Index of Economic Freedom. Ecuador. <https://www.heritage.org/index/country/ecuador>

The World Bank. (2019). *Net official development assistance and official aid received (current US\$) - Ecuador*. <https://data.worldbank.org/indicador/DT.ODA.ALLD.CD?end=2019&locations=EC&start=1960&view=chart>

The World Bank. (2020). GDP (Current US\$)- Ecuador. <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>

The World Bank. (2020). *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*. El Banco Mundial en Ecuador.

The World Bank. (2020, July 23). *Venezuelan Migration Could Raise GDP Growth in Ecuador by Up to 2 Percent*. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/07/23/venezuelan-migration-could-raise-gdp-growth-in-ecuador-by-up-to-2-percent>

The World Bank. (2021, April 1). Overview. *The World Bank in Ecuador*. <https://www.worldbank.org/en/country/ecuador/overview#1>

UNHCR. (2019). *Protegiendo a las Personas Refugiadas en el Ecuador*. Quito. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Preguntas_y_respuestas_sobre_refugio_en_Ecuador.pdf

- UNHCR. (2021, December 27). Ecuador. *Operational Data Portal. Country View*. https://data2.unhcr.org/en/country/ecu#_ga=2.147315634.429016794.1647248042-1404107778.1647248042
- UNHCR. (2021, April 6). Refugee Camps Explained. *USA for UNHCR*. <https://www.unrefugees.org/news/refugee-camps-explained/#How%20many%20refugees%20live%20in%20refugee%20camps?>
- United Nations High Commission for Refugees. (1951, July 28). Convention Relating to the Status of Refugees. <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>
- Velasco, S. Á. (2020). Ilegalizados en Ecuador, el país de la “ciudadanía universal”. *Sociologias*, 22(55), 138-170. <https://doi.org/10.1590/15174522-101815>
- Whitaker, B. E. (1999). *Changing opportunities: refugees and host communities in western Tanzania*. UNHCR.



SEGURIDAD DE GOLPE Y GOLPES DE SEGURIDAD: ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEL GOBIERNO DUQUE EN COLOMBIA

Blow Security and Security Blows: Critical Analysis of the Duque Government's Security Policy in Colombia

César Augusto Niño González

Universidad de La Salle

Email: cnino@unisalle.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1417-6643>

Twitter: [@cesarnino4](https://twitter.com/cesarnino4)



Autor

Este artículo trata de comprender la política de seguridad de Iván Duque en Colombia. Se parte de una revisión de literatura, información oficial y de entrevistas semiestructuradas a personal militar y de inteligencia civil. El artículo explica las nociones de seguridad colombianas enclavadas en la Guerra Fría y la relación de las políticas de Duque sin las FARC-EP como enemigo. El problema a resolver es ¿cómo fue definida la política de seguridad de Colombia en el gobierno de Iván Duque? Esta investigación propone dos categorías que definen la política de seguridad: la seguridad de golpe y golpes de seguridad. La primera como una noción securitaria desde el Estado en la que los triunfos se asociaron con capturas, neutralizaciones y dineros ilícitos decomisados, mientras que la segunda tiene que ver con que dichos triunfos se convirtieron en la medida de definición del éxito de la política de seguridad nacional.



Resumen

This article tries to understand the security policy of Iván Duque in Colombia. It is based on a literature review, official information, and semi-structured interviews with military and civil intelligence personnel. The article explains Colombian notions of security embedded in the Cold War and the relationship between Duque's policies without the FARC-EP as an enemy. The problem to be solved is how was Colombia's security policy defined in the government of Iván Duque? This research proposes two categories that define the security policy: hit security and hit security. The first as a security notion from the State in which the victories were associated with captures, neutralizations and confiscated illicit money, while the second has to do with the fact that these victories became the defining measure of the success of the security policy.



Abstract

Colombia; seguridad de golpe; golpes de seguridad; política de seguridad.

Colombia; blow security; security blows; security policy.



Key words

Recibido: 27/02/2023. Aceptado: 11/05/2023



Fechas

1. Introducción

Tras la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en 2016, la seguridad en Colombia atraviesa por una crisis en su definición, al menos desde la perspectiva política y estratégica. Las FARC-EP dejaron de ser el objeto referente en la seguridad del país y a pesar de que hubo guerrilleros que no se acogieron al desarme y regresaron a la violencia y al crimen, el desenclave de las FARC-EP de la agenda de seguridad abrió la puerta para que el gobierno de Iván Duque cifrara su política de seguridad en clave de golpes. Una manera de presentar aciertos en la noción de seguridad nacional. En otras palabras, mientras existe una tímida implementación del Acuerdo (Matriz de Acuerdos de Paz, 2021; El Espectador, 2019) y continúan los asesinatos a excombatientes, líderes sociales y ambientales por parte de Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos de Delincuencia Organizada (GDO) (Ministerio de Defensa Nacional, 2016), la administración Duque configuró los éxitos de la seguridad en capturas de cabecillas e incautaciones de drogas ilícitas a grandes estructuras armadas. Aquella noción de la seguridad tiene unas bases ligadas a los procesos de militarización de la Guerra Fría. Una distorsión que sucede por la seguridad de golpe y los golpes de seguridad, dos categorías que se ofrecen en el presente artículo.

El 21 de diciembre de 2018, a seis meses del inicio de su gobierno, Iván Duque informó a la opinión pública que el ejército y la policía abatieron a Walter Patricio Arizala, alias “Guacho” en el departamento de Nariño frontera con Ecuador (El Tiempo, 2018). Guacho, disidente de las FARC-EP, fue el responsable de la muerte de periodistas ecuatorianos, era el líder del narcotráfico que salía de Colombia por el Océano Pacífico y artífice de desplazamiento forzado (comunicación personal, 2021a; comunicación personal, 2022a, 2022b). Duque presentó el abatimiento como un éxito de seguridad, pero la crisis de violencia y seguridad en la zona persiste con enclaves criminales (comunicación personal, 2021b; DIJIN-Policía Nacional, 2019, 2020).

Lo anterior produjo una narrativa de éxito en materia de seguridad desde el gobierno que se terminó de completar con la extradición a Estados Unidos de “Otoniel” en mayo de 2022. Como consecuencia de aquel proceso, el Clan del Golfo implementó un paro armado en retaliación sobre 11 departamentos del país, el 34,3% del territorio colombiano. Dicho paro se tradujo en la imposición de gobernanzas criminales (Lessing, 2020), en el cobro de impuestos (Schultze-Kraft, 2016), en la suplantación del Estado, en el confinamiento de campesinos e indígenas, el asesinato de policías y militares, así como en el terror entre la población. En su momento, Iván Duque mencionó que su gobierno le estaba propinando el “golpe final” a ese grupo (Bohorquez, 2022), pero la realidad es que, luego de la extradición de Otoniel, el Clan del Golfo cuenta con alrededor de 3800 miembros (comunicación personal, 2022a), lejos de estar reducida teniendo en cuenta que el Ejército de Liberación Nacional (ELN) tiene aproximadamente 2350 integrantes (Posso et al., 2020; comunicación personal, 2021).

En síntesis, entre 2018 y 2022 se registraron al menos 18 operaciones entre la policía y las fuerzas militares contra grupos armados organizados (Ministerio de Defensa Nacional, 2020; 2021; comunicación personal, 2021) eventos que, en términos numéricos sobrepasan a las operaciones llevadas a cabo en el gobierno anterior (2014-2018) con 12. No obstante, dentro de la narrativa securitaria de la seguridad de golpe, los datos parecen generar, al menos en la lógica gubernamental, éxitos y triunfos a pesar de las realidades contrarias de la violencia e inseguridad en ciudades y municipios del país.

Entre 2018 y 2022 se registraron al menos 18 operaciones entre la policía y las fuerzas militares contra grupos armados organizados

El caso colombiano es particularmente apropiado para hacer análisis críticos en materia de seguridad. Es un país que no ha entrado en confrontaciones armadas internacionales en los últimos 70 años, pero tiene las mayores violencias internas, incluso hasta 2016, tenía el conflicto armado interno más longevo del mundo (Pécaut, 2021). La historia contemporánea de la seguridad y la defensa de Colombia pasa por momentos cruciales en la determinación de enemigos. Aquellos actores que vuelcan a definir la política y estrategia de seguridad y que resaltan las narrativas y discursos de las administraciones de turno (Cancelado, 2014) se convierten en los definidores de la política. Con base en lo anterior, se hace necesario revisar elementos definitorios de la seguridad durante la Guerra Fría que alcanzan a ser compatibles con nociones de la administración Duque (2018-2022). Su gobierno es el primero que no tiene a las FARC armadas como enemigo identificado del Estado desde su creación en 1964. En efecto, la militarización es entonces la estrategia común entre los arquetipos securitarios de la Guerra Fría y el gobierno de Iván Duque.

En efecto, el Estado ha firmado la paz con las FARC-EP y ha mostrado un complejo panorama de seguridad, violencia y crimen tras la desmovilización de aquella guerrilla. Por esa razón resulta interesante estudiar al gobierno que precedió el fin de las FARC-EP y experimentó tanto desde el segundo hasta el sexto año de implementación del Acuerdo de Paz.

Con base en ello, se pretende responder al cuestionamiento de ¿cómo fue definida la política de seguridad de Colombia en el gobierno de Iván Duque? En ese sentido, la hipótesis es que partir de nociones de seguridad de la Guerra Fría, entre 2018 y 2022 hubo operaciones militares en nombre de la seguridad que se asociaron con grandes golpes contra grupos armados organizados y estructuras criminales de gran calibre, pero la situación de seguridad en Colombia dejó en evidencia una situación crítica en los territorios del país. En efecto, la política de seguridad de Duque se definió bajo dos elementos: la seguridad de golpe y los golpes de seguridad. La primera asumida como una noción securitaria desde el Estado en la que los triunfos de la seguridad se asociaron con capturas, neutralizaciones y dineros ilícitos decomisados, mientras que la segunda, con que dichos triunfos se convirtieron en la medida de definición del éxito de la política de seguridad nacional. Producto de lo anterior, la investigación propone dos categorías de análisis: la seguridad de golpe y golpes de seguridad como insumos para nuevos análisis en la materia.

Metodológicamente este artículo es producto de una revisión de literatura académica aunada al análisis de documentos e información oficial, sistematización de fuentes periodísticas y el análisis de evidencia empírica. De forma complementaria, se incorporan elementos de entrevistas semiestructuradas a personal de inteligencia civil y a altos mandos militares que sirvieron de insumos para la investigación. A partir de ello se produjo la aproximación crítica a la política de seguridad de Iván Duque (2018-2022).

Con base en lo anterior, el documento está configurado de la siguiente manera. En primer lugar, se hace una aproximación a un estado de la cuestión sobre la seguridad en Colombia en el que se llama la atención sobre la difícil determinación del concepto. A continuación, se aborda brevemente la herencia de la seguridad en Colombia partiendo de elementos de la Guerra Fría. Posteriormente, la discusión en la que se plantean algunos procesos sobre las políticas de seguridad del siglo XXI. Luego, los resultados en los que se proponen las categorías de la seguridad de golpe y golpes de seguridad para mostrar que fueron los intentos de definiciones de la seguridad en Colombia en el gobierno de Iván Duque. Finalmente, las conclusiones.

Se pretende responder al cuestionamiento de ¿cómo fue definida la política de seguridad de Colombia en el gobierno de Iván Duque?

2. La difícil determinación de la seguridad en Colombia: un estado de la cuestión

La seguridad es uno de los conceptos con mayores dificultades para operacionalizarse (Baldwin, 1997). Su noción depende de los actores involucrados (Miller, 2001), de los actos discursivos (Balzacq, 2005; Huysmans, 2011; Waever, 1995), de los procesos de toma de decisiones, e incluso, de las perspectivas particulares tanto de individuos (Huysmans, 2011) como de operadores de seguridad (Mandel y Irwin, 2021). En otras palabras, determinar la seguridad pasa por la convergencia de escenarios, actores y fenómenos que resultan dinámicos y se aleja de procesos rígidos y estáticos.

Los estudios de seguridad tuvieron un gran protagonismo en el siglo XX gracias a los contextos de la posguerra (Withe, 2018). Entre ellos a la tensión nuclear, a la carrera armamentista y a los dilemas de seguridad de las grandes potencias (Buzan y Hansen, 2009). Los análisis estuvieron cifrados alrededor de la cuestión militar, los arsenales y las distintas hipótesis de guerra. También los estudios se preocuparon por las guerras por delegación y por las crecientes guerras civiles en África, Asia y América Latina (Farasoo, 2021). La Guerra Fría motivó a que los estudios sobre la materia tuvieran una aproximación desde lo militar y, particularmente en América Latina y Colombia, en las explicaciones militares del enemigo interno y la amenaza comunista. Las nociones construidas en Colombia respondieron a una suerte de importaciones conceptuales desde Washington, incluso en la noción y manera de construir un enemigo.

De tal suerte, la implementación de la Alianza para el Progreso (1961-1970) y el sistema de creencias preexistentes (Urueña-Sánchez y Dermer-Wodnicki, 2020), llevaron a la construcción de una política contrainsurgente materializada en el Plan Laso (1962-1966). Desde entonces, las narrativas oficiales en materia de seguridad de los diferentes gobiernos estuvieron asociadas a las condiciones guerrilleras. Actores que sirvieron de apoyo definicional para las políticas de los gobiernos y que coincidieron con los intereses de las elites políticas del país.

Para Gheciu y Wolhlforth (2018) los estudios de seguridad atraviesan por redefiniciones conceptuales y de diseño de agenda de investigación. Lo anterior debido a los ensanchamientos disciplinares y complejidades sobre lo vital y ontológico en términos del concepto (Blaney y Tickner, 2017; Steele, 2014). En particular, para el caso de Colombia, ha habido aportaciones significativas en la materia que han compartido un elemento crucial para las investigaciones, se trata del conflicto armado. Los estudios sobre la seguridad en el país han tenido fuertes discusiones sobre el papel de los grupos insurgentes y su rol en los territorios (Gutiérrez, 2015), la violencia política (Gutiérrez y Wood, 2019; Molano, 2015), la relación estrecha entre los gobiernos de Colombia con Estados Unidos en la definición de la agenda de seguridad (Rojas, 2019), las dinámicas del narcotráfico y grupos armados irregulares (Norman, 2018), así como el análisis sobre los problemas ligados a los cultivos ilícitos y vulneración de los derechos humanos (Mateus-Rugeles y Arias, 2020). Hay cierta carencia de propuestas sobre la seguridad que trasciendan los grupos armados, es decir, son los grupos irregulares quienes han marcado el ritmo del análisis y las políticas, pero no una construcción dinámica y estructural que responda a elementos constitutivos más profundos que la existencia de actores armados y criminales.

Las explicaciones contemporáneas en materia de seguridad en Colombia traen consigo elementos vinculados al contexto de la Guerra Fría. En efecto, la existencia de las FARC-EP desde 1964 hasta 2016 sirvió como garantía para definir la seguridad con base en dicho actor armado. Si bien la existencia de grupos insurgentes y criminales comprometieron la seguridad

Las nociones construidas en Colombia respondieron a una suerte de importaciones conceptuales desde Washington, incluso en la noción y manera de construir un enemigo

en el país, no hubo otro actor que arrastrara el protagonismo de la agenda securitaria como las otrora FARC-EP (Pécaut, 2008). Acompañado de los esfuerzos académicos, los políticos vieron en la arquitectura de la seguridad de la segunda mitad del siglo XX una oportunidad cómoda para respaldar las políticas y nociones de seguridad. El país ha tenido políticas y doctrinas de seguridad, pero no definiciones de ella, sin embargo, los procesos de militarización mediante los cuales las instituciones castrenses han hecho parte de la construcción y percepción civil de la seguridad permitieron que gracias a la existencia de las FARC-EP, la seguridad se asociara con un enemigo común (Alldredge et al., 2017).

Una característica que sobrevivió tanto a la Guerra Fría como a los albores del siglo XXI incluso con el fin de las FARC-EP en 2016, es la necesidad institucional de construir un enemigo capaz de definir la seguridad (Eco, 2011). Una característica que bajo el gobierno Duque cobra mayor fuerza al ser la administración que le corresponde definir la seguridad y defensa nacionales sin el objeto referente que las definió por al menos cinco décadas. Producto de lo anterior, la necesidad de materializar la seguridad en algún actor referente llevó a que la administración Duque trajera elementos de gobiernos del siglo XX para definir su política de seguridad en el siglo XXI. En ese sentido, es posible afirmar que en el gobierno de Iván Duque la idea de enemigo interno también trascendió la mera existencia de fuerzas insurgentes y la doctrina de enemigo interno y las acciones de seguridad tuvieron un componente ideológico anti-izquierda en su desarrollo, y esto sobrepasa la configuración clásica de los grupos armados como enemigo de la seguridad nacional.

3. La seguridad en Colombia: un enclave de la Guerra Fría

El panorama de la seguridad en América Latina dentro de los albores de la Guerra Fría atravesó por dificultades definicionales y de roles de los operadores de seguridad oficiales. El comunismo como enemigo en construcción y la materialización de los proyectos guerrilleros en varios de sus países, permitieron una serie de problemas en la implementación de políticas y en la ausencia de proyectos de seguridad unificados. La región sufrió indeterminaciones y diatribas ontológicas (Ejdus, 2018; Steele, 2014) sobre la construcción de doctrinas y políticas de seguridad coherentes con sus particularidades territoriales y naturalezas continentales (Urueña-Sánchez y Dermer-Wodnicki, 2020). Lo anterior tuvo un impacto especial en la seguridad colombiana, un país que experimentó la materialización de la violencia política alejada de las tensiones militares en términos internacionales.

Colombia tuvo un inicio de siglo XX con particularidades importantes en sus instituciones castrenses. Una herencia prusiana tuvo que ver con la formación doctrinal del Ejército y la Policía (Rojas, 2017) y luego, hacia la década de 1930 la Fuerza Aérea y la Armada Nacional tuvieron procesos modernizadores de gran calado (Badrán y Niño, 2020). No obstante, mientras las instituciones de seguridad fueron tomando forma dentro del régimen democrático, tras la segunda mitad del siglo, los procesos conflictuales y de violencia endémica evidenciaron las necesidades de redefinir la seguridad en el territorio.

Entre la noción y la doctrina de seguridad en Colombia hay un gran vacío. Las dinámicas del país en medio del siglo XX llevaron a que se produjeran ciertos arquetipos securitarios que respondieron a momentos cruciales internos como la violencia (Uribe, 2020). El contexto

En el gobierno de Iván Duque la idea de enemigo interno también trascendió la mera existencia de fuerzas insurgentes y la doctrina de enemigo interno y las acciones de seguridad tuvieron un componente ideológico anti-izquierda

internacional del momento influyó en la construcción de narrativas binarias sobre la idea del enemigo (Ríos, 2018), una suerte de contraposiciones relativas a que las amenazas a la seguridad emergían dentro del territorio. En efecto, los estudios de seguridad asociados a la Guerra Fría en el Sur global muestran diseños de políticas de seguridad enmarcados en la prefiguración del enemigo interno (Niño y Castillo, 2022), bajo una dinámica rígida y militarista que no contemplaron situaciones más complejas que la simple relación de amigo-enemigo (Lafeber, 1992; Mouffe y Laclau, 2007; Withe, 2018).

La construcción de la noción de seguridad colombiana estuvo determinada con base en importaciones tanto conceptuales como terminológicas (Castillo y Niño, 2020). En su momento la violencia partidista estuvo involucrada en la agenda militar del país y menos en la política, así como también lo estuvieron la dinámica insurgente y la violencia urbana (Borrero, 2019; Leal, 2003). Así estos fenómenos al someterse a la agenda securitaria del Estado produjeron indeterminaciones ontológicas, estratégicas y políticas (Gustafsson y Krickel-Choi, 2020). A saber, el conflicto armado fungió como garante en el diseño de las políticas de seguridad a lo largo de los distintos gobiernos, pues fue tanto vehículo como derrotero de seguridad. Por un lado, sirvió como instrumento definidor de categorías insurgentes como enemigas del establecimiento, el orden y la constitución (Molano, 2015), y por el otro, como mecanismo cohesionador de estrategias y narrativas políticas para sostener los regímenes de turno (Voyvodic, 2021), ejemplo de lo anterior es el Estatuto de Seguridad del Gobierno de Julio César Turbay Ayala en 1978. En otras palabras, los problemas de seguridad asociados al conflicto fueron garantía de triunfos electorales y de significado de la seguridad (Badrán y Niño, 2020). Con base en lo anterior, la definición de seguridad en Colombia carece de ethos a pesar de ser un concepto volátil en la literatura académica (Baldwin, 1997) y ha sufrido cambios más como fenómeno desecuritizado (Knudsen, 2001), que como concepto involucrado en la estrategia, doctrina y política (Castillo y Niño, 2020). En otras palabras, pareciera ser que la seguridad en Colombia es lo que otros, y no el Estado, han hecho de ella. La han definido los actores rivales al establecimiento y han puesto en entredicho las capacidades institucionales para garantizarla.

De tal manera, la herencia sobre la seguridad de la Guerra Fría en Colombia ha producido que, en el diseño político y estratégico sobre la seguridad y defensa del país, la militarización funja como elemento común a pesar de momentos históricos divergentes (Hoiback, 2013; Serrano, 2010).

Al principio de la década de 1990 hubo procesos de modernización de las fuerzas militares y de policía en Colombia que se tradujeron en mejoras técnicas y operacionales, así como en elementos doctrinales sobre capacidades de combate (Schultze-Kraft, 2012). También hubo un ajuste que permanece actualmente: las relaciones entre los gobernantes civiles y los mandos militares no se caracterizan por un control civil institucionalizado sino por una relación de simbiosis cívico-militar (Schultze-Kraft, 2012), situación que lleva a que los operadores de seguridad tengan cierto grado de involucramiento en la agenda política, en otras palabras, responde a un proceso de remilitarización del entorno político del país.

En ese orden, las posturas de construcción del enemigo de la segunda mitad del siglo XX perduran en el gobierno Duque que no tuvo que combatirlos. Una noción de la seguridad que buscó su lugar definicional con base en los golpes de seguridad y en la seguridad de golpe.

La definición de seguridad en Colombia carece de ethos a pesar de ser un concepto volátil en la literatura académica

4. Aproximación a las políticas de seguridad del siglo XXI

Los gobiernos colombianos de las últimas tres décadas, excepto el de Iván Duque, tuvieron el diseño de las políticas de seguridad con base en las FARC-EP como referente y protagonista. La herencia de la Guerra Fría y los enclaves de la Doctrina de Seguridad Nacional (Leal, 1992), hicieron mella en las narrativas sobre la definición securitaria de las distintas administraciones. En ese sentido, el asunto del conflicto armado interno permitió que tanto las políticas como los análisis de seguridad fueran asimilados bajo lógicas del enemigo interno, subversión y contrainsurgencia. Un diseño de política pública que empujó a que la idea de seguridad desde el Estado fuera reduccionista, dicotómica entre amigo y enemigo, y dependiente de un grupo armado.

En consecuencia, los marcos analíticos sobre la seguridad en Colombia se redujeron al entendimiento de los actores en conflicto y a la violencia política junto con el involucramiento externo de Estados Unidos en términos de agenda. Con el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) la política de seguridad atravesó dos momentos particulares: uno ligado al intento fallido de proceso de paz con las FARC y el otro en la internacionalización del conflicto armado colombiano tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 (Rodríguez, 2017). Dicha política de seguridad estuvo sincronizada y alineada con Washington en el diseño del Plan Colombia, que consistió en una estrategia de cooperación en distintas áreas, incluidas la de seguridad para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. La única decisión de política exterior de largo plazo jamás tomada en Colombia hasta dicho momento (Monroy y Sánchez, 2017). El Plan Colombia impulsó la modernización de las fuerzas de seguridad colombianas y las capacidades operacionales en distintos escenarios. Aquello sirvió como insumo estratégico para la siguiente administración.

Bajo el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) se configuró la Política de Seguridad Democrática. Un diseño de seguridad en el que se buscó golpear militarmente a las FARC-EP con grandes éxitos operacionales, sin embargo, bajo dicha política se cometieron alrededor de 6402 ejecuciones extrajudiciales (JEP, 2021). Se pasaron civiles inocentes muertos a manos del Estado como bajas legítimas en combate. Lo anterior significó que la idea del enemigo interno y la noción contrainsurgente continuó siendo el principal argumento en el diseño y planeación de la seguridad en Colombia. Bajo dicho gobierno se dieron importantes golpes a la guerrilla, por ejemplo, en 40 años de guerra interna, es detenido el primer integrante del Estado Mayor de las FARC-EP, Ricardo Palmera, alias “Simón Trinidad” en 2004. En 2008 se llevó a cabo la polémica Operación Fénix sobre territorio ecuatoriano donde murió Luis Édgar Devia Silva, alias “Raúl Reyes”, miembro de la cúpula de la guerrilla. En ese mismo año, el gobierno lanza una operación de inteligencia denominada Operación Jaque, que tuvo como resultado la liberación de la excandidata presidencial Ingrid Betancourt y otros 14 civiles, entre ellos tres estadounidenses. En 2010 las fuerzas militares realizaron la Operación Sodoma, una ofensiva que tuvo por objetivo dar de baja al entonces máximo comandante militar de la guerrilla, Víctor Julio Suárez, alias “Mono Jojoy” (El Tiempo, 2010).

Juan Manuel Santos (2010-2018), quien fue el ministro de defensa del gobierno Uribe en los golpes más importantes, ganó la presidencia gracias al discurso de seguridad de su antecesor. Al cuarto día de convertirse en presidente, Santos se apartó política y discursivamente de Uribe restableciendo relaciones diplomáticas con Venezuela y Ecuador, relaciones rotas desde el gobierno anterior. Dicha situación marcó un cambio en la narrativa de seguridad porque fue Juan Manuel

Al principio de la década de 1990 hubo procesos de modernización de las fuerzas militares y de policía en Colombia que se tradujeron en mejoras técnicas y operacionales, así como en elementos doctrinales

Santos quien construyó la negociación de paz con las FARC-EP y posteriormente un acuerdo envuelto en tensiones políticas extremas (Ríos, 2017). Es importante tener presente que mientras se llevó a cabo el proceso de paz en Cuba, no hubo cese al fuego y las operaciones militares continuaron en Colombia en contra de la guerrilla. Los golpes seguían siendo importantes, pero se formó un matiz con la expectativa que avanzasen las conversaciones para desactivar el conflicto.

Entre los gobiernos de Pastrana y Santos pervivieron las FARC-EP como actor que definieron, en buena medida, tanto las políticas como los discursos de seguridad (Niño y Palma, 2018). Situación que, con la terminación del conflicto y firma del Acuerdo en 2016, obligó a que las FARC-EP se retiraran de la agenda de seguridad permitiendo que fueran evidentes otros tipos de actores armados y criminales que algunos no nacen después de la guerrilla, pero sí llaman la atención sobre la seguridad de golpe tras su fin.

5. Seguridad crítica y crisis de la seguridad en Colombia

El concepto de seguridad nacional en Colombia ha tenido una construcción difusa e irregular (Badrán y Niño, 2020, p. 105). Sin las FARC-EP, la idea de seguridad en el país no hubiera podido ser, entre otras porque tanto las élites políticas como militares, cayeron en reduccionismos basados en golpes y grandes objetivos mediáticos de la seguridad, pero carecieron de proyección estratégica (Badrán y Niño, 2020, p. 106; Ramírez et al., 2016).

Lo anterior se ve reflejado en que no existe una ley de seguridad y defensa, hecho que deja sin fundamento definicional la interpretación bajo la cual el Estado y los distintos gobiernos perciben y entienden la seguridad en el país (Niño y Vásquez, 2023). Sin un cuerpo jurídico claro y preciso, las políticas públicas se debilitan con las dinámicas de los fenómenos violentos y actores armados. El proceso de paz de Colombia con las FARC-EP trajo una reducción significativa en los niveles nacionales de violencia, no obstante, en algunos territorios la desaparición de aquella guerrilla ha significado el aumento de crimen y violencia por otros actores (Salazar et al., 2019), aquel fenómeno no tuvo una importancia relevante en la agenda de seguridad nacional de la administración Duque. En ese sentido, el gobierno diseñó la Política de Defensa y Seguridad en 2019 donde el énfasis estuvo sobre el desmantelamiento de grandes estructuras criminales y golpes al narcotráfico (Gobierno de Colombia, 2019, p. 20). Un documento que se alejó de las preocupaciones ciudadanas en los territorios y de las lógicas de la geografía de la violencia (Borrero, 2019; Giordano, 2022; Ríos y González, 2021).

Lo anterior obedeció en buena parte a que al desenclavarse a las FARC-EP de la agenda de seguridad, así como su desarme mayoritario, se permitieran la aparición y mutación de distintos grupos criminales en Colombia. Algunos actores armados han volcado al Estado a convertir su política de seguridad en respuestas a problemas puntuales que pasan por atacar las consecuencias de los hechos violentos y no las causas para evitar que sucedan. De hecho, la crisis de la seguridad en Colombia responde a que los tomadores de decisiones no contemplaron las dinámicas particulares en los territorios y se enfocaron más en una narrativa asincrónica respecto a las realidades del país. Se construyó un abordaje en donde la ciudadanía volvió a significar, de alguna manera, una amenaza para el Estado (Eco, 2011), un viejo fantasma que en algún momento fue la idea del enemigo interno (Leal, 1992).

El gobierno diseñó la Política de Defensa y Seguridad en 2019 donde el énfasis estuvo sobre el desmantelamiento de grandes estructuras criminales y golpes al narcotráfico

Así las cosas, la violencia e inseguridad actuales en Colombia son el resultado de procesos violentizadores. Es decir que, la violencia previa al Acuerdo de Paz tenía una explicación narrativa centrada en las FARC-EP armadas más todas las otras formas de violencia criminal. Con su fin y firma del Acuerdo, las explicaciones oficiales alrededor de la violencia no coinciden con la realidad de una guerrilla desarmada, pero sí con procesos criminales diversos que obedecen a nuevas y recicladas formas de hacer la violencia e inseguridad territorial (Mohammed Ibrahim Shire, 2021). Lo anterior no estuvo contemplado en la política de seguridad de Duque, y dicha situación condujo a errores tanto tácticos como estratégicos de los tomadores de decisiones militares y de seguridad, como de lectura integral sobre la geografía de la inseguridad y violencia en el país.

En consecuencia, con las FARC-EP ausentes, las comunidades locales experimentaron formas de inseguridad frente a otros grupos armados, incluidas las fuerzas militares (Voyvodic, 2021). Entonces, la construcción de la seguridad en Colombia se hizo con base en referentes distantes a las demandas civiles y así mismo, al atomizarse los problemas de seguridad bajo múltiples actores, los éxitos y resultados del gobierno tuvieron que enmarcarse dentro de estándares materiales, en otras palabras, en incautaciones de armas y drogas, capturas de líderes criminales y decomisos de dinero, pero no en cuanto a la protección a los civiles en sus formas cotidianas de existir (Hirschauer, 2019).

5.1. Seguridad de golpe

La brecha que existe entre la idea de seguridad de los tomadores de decisiones gubernamentales y la realidad de la seguridad en los territorios (Huysmans, 2011) motiva a que proliferen la seguridad de golpe. Ésta es la noción securitaria desde el Estado en la que los triunfos de la seguridad se asocian con capturas, neutralizaciones y dineros ilícitos decomisados. Mientras uno de los principales indicadores de seguridad en un país posconflicto es la desmovilización de excombatientes y la protección de los mismos (Voyvodic, 2021), la propuesta estratégica del gobierno de Iván Duque consistió en golpear a los GAO para reducir la capacidad de éstos y convertirlos en GDO (Cajiao, 2022, p. 5). La tesis de su administración consistió en degradar el nivel de amenaza (Cajiao, 2022, p. 5).

En la Política de Defensa y Seguridad de 2019, el gobierno sostuvo la necesidad de retomar el imperio de la ley e identificar amenazas a la seguridad bajo objetivos y pilares estratégicos. El documento sugirió que los principios de la política podrían condensarse en cuatro grandes campos: a) Disuasión y diplomacia para la Defensa y la Seguridad; b) control institucional del territorio; c) desarticular el crimen organizado y garantizar la seguridad ciudadana; y d) institucionalidad para la defensa y seguridad (cita política duque). Los anteriores campos reflejan una suerte de inconclusiones estatales tanto heredadas como creadas, es decir, la preocupación por cuestiones vitales como la integridad territorial y la seguridad ciudadana, han sido tareas pendientes en Colombia. Mientras los anteriores derroteros son más abstractos para la noción de eficacia del gobierno, la tesis del combate al crimen organizado parecía convertirse en algo más tangible y medible.

En ese orden, su política de seguridad tuvo como objetivo principal afectar actores de alto valor, entre ellos cabecillas de las disidencias de las FARC-EP, miembros del ELN y el Clan del Golfo, entre otros para mostrar fortaleza institucional y presencia estatal en los territorios. Sin embargo, los golpes a esas estructuras impulsaron el incremento de situaciones humanitarias

En la Política de Defensa y Seguridad de 2019, el gobierno sostuvo la necesidad de retomar el imperio de la ley e identificar amenazas a la seguridad bajo objetivos y pilares estratégicos

(Cajiao, 2022), entre ellas el desplazamiento forzado y el reclutamiento de menores, así como un escenario de guerra entre grupos criminales donde el Estado ya no figuraba como protagonista en medio de las hostilidades. En otras palabras, la política de seguridad agravó la violencia territorial donde los GAO lograron construir microgobiernos y reglas subterráneas en ciertas zonas del país (Gutiérrez, 2020).

En agosto de 2019, antiguos integrantes de las FARC-EP que estuvieron dentro de las conversaciones de paz, anunciaron su regreso a las armas y a la clandestinidad abandonando lo pactado en el Acuerdo. Se trató de Luciano Marín Arango, alias “Iván Márquez”, Seuxis Pausias Hernández, alias “Jesús Santrich” y Hernán Darío Velásquez, alias “el Paisa” quienes hicieron muestra de la fundación de “La segunda Marquetalia”, una suerte de refundación de su proyecto violento y criminal (BBC, 2019; comunicación personal, 2022a). La situación generó un profundo deterioro en el proceso de construcción de paz, abrió nuevas incertidumbres sobre el futuro de la implementación del Acuerdo y recrudesció narrativas extremistas en sectores políticos del país. A su vez, el mapa de la violencia en Colombia empezó a tornarse complejo, la distribución de los territorios por grupos armados volvió a ser el centro de la preocupación en materia de seguridad (comunicación personal, 2022a). A finales de 2021, los distintos remanentes y disidentes de las FARC-EP se distribuyeron en al menos 200 municipios de los 1103 que existen en Colombia (Semana, 2021b). Empezó a ser evidente una nueva guerra, esta vez entre grupos disidentes de las FARC-EP, bandas criminales, delincuencia común y derivados del paramilitarismo, como el Clan del Golfo. Bajo esa dinámica la población civil se encontró en medio de nuevas luchas, esta vez por rentas criminales y acceso a zonas estratégicas.

Desde el anuncio de “La segunda Marquetalia”, la administración Duque hizo énfasis en la captura o abatimiento de sus líderes teniendo en cuenta que algunos de ellos se encontraban en Venezuela. En mayo de 2021, alias “Jesús Santrich” fue asesinado en territorio venezolano, donde versiones disímiles se encontraron. Por un lado, se presentó la hipótesis que su muerte había sido producto de un enfrentamiento entre disidentes de las FARC-EP, otra tuvo que ver con la incursión de mercenarios, y la tercera, que el ejército colombiano había hecho una operación especial y había incursionado en Venezuela para darle de baja (Martínez, 2021). La versión del gobierno colombiano fue que “Santrich” murió en combate contra los disidentes comandados por otro desertor del Acuerdo, alias “Gentil Duarte”, todo por rentas criminales y recursos estratégicos. La información al respecto no pudo contrastarse entre los gobiernos colombiano y venezolano por la ruptura de relaciones diplomáticas desde 2019. Sin embargo, la administración Duque hizo entender que con la muerte de “Santrich” caía otro cabecilla del narcotráfico (Semana, 2021a).

En diciembre de 2021, otros dos líderes guerrilleros que abandonaron el proceso de paz y que hicieron parte de “La segunda Marquetalia” también fueron asesinados en Venezuela. Se trató de Henry Castellanos, alias “Romaña” y alias “el Paisa”. El gobierno colombiano sostuvo que su muerte fue también por enfrentamiento entre grupos disidentes y otros criminales (El Tiempo, 2021a, 2021b), y en esta oportunidad, el ministro de defensa dijo que: “Lo que es claro es que Colombia se libera de esos símbolos del mal que tanto atemorizaron y que tenían planes de expansión en el país con sus grupos de la ‘Segunda Marquetalia’” (El Tiempo, 2021b).

Con base en lo anterior, de acuerdo con el ministro de defensa colombiano, Diego Molano (2021-2022), en los cuatro años del gobierno de Duque fueron desmantelados grupos criminales como “Los Pelusos”, “Los Caparros” y “Los Puntilleros”. En ese sentido, según el gobierno,

Una nueva guerra, esta vez entre grupos disidentes de las FARC-EP, bandas criminales, delincuencia común y derivados del paramilitarismo, como el Clan del Golfo

se ha extraditado a 700 criminales, se incautaron 14 000 armas y 60,4 toneladas de explosivos (El País, 2022a). Según las cifras oficiales, se eliminaron 20 000 laboratorios de drogas ilícitas y se erradicaron más de 300 000 hectáreas de cultivos ilícitos (El País, 2022a). Sin embargo, la evidencia arroja que en los últimos cinco años aumentó la capacidad de los grupos armados de realizar acciones bélicas (Cajiao, 2022, p. 8). En ese sentido, hubo una reducción de los combates entre las fuerzas de seguridad del Estado colombiano con grupos armados, no por ventajas estratégicas de las primeras sobre los segundos, sino por la dinámica de las estructuras criminales para evitar más golpes que pudieran vulnerarlos, entre esas, el refugio en la frontera con Venezuela (Cajiao, 2022; Ronderos y Marín-López, 2022).

Bajo esa dinámica, las acciones criminales de diferentes grupos arrojaron diversos problemas en los territorios del país. Entre 2020 y julio de 2022 se reportaron 240 masacres con un saldo de 904 personas asesinadas (Indepaz, 2022). A saber, la región Pacífico concentra el 42% de la población afectada por el desplazamiento forzado y el confinamiento producido por grupos armados (OCHA, 2022). En mayo de 2022, en 11 departamentos el Clan del Golfo declaró un paro armado que afectó alrededor de 2 millones de civiles por los asesinatos selectivos, limitaciones al acceso humanitario, restricciones a la movilidad y ataques contra infraestructura civil (OCHA, 2022), y a pesar de que hubo patrullajes y desembarco de más de 200 unidades del ejército en los territorios, no hubo combates registrados (El Tiempo, 2022). Una situación que demuestra que mientras la seguridad concebida desde los tomadores de decisiones se concentró en los golpes, las cotidianidades de seguridad en los territorios se alejaron de las declaraciones oficiales del gobierno. En efecto, las poblaciones con mayor afectación por lo anterior, fueron las campesinas, indígenas y afrocolombianas de departamentos del Caribe, del Pacífico y de Antioquia (comunicación personal, 2022b; Indepaz, 2022; OCHA, 2022).

El 14 de julio de 2022 en Tibú, municipio del departamento de Norte de Santander, un grupo perteneciente a las disidencias de las FARC-EP hizo presencia frente a la alcaldía del municipio. Un vocero de la estructura armada dijo que estaban allí para garantizar la seguridad de la ciudadanía y aseguraron ser un frente de combate urbano (El País, 2022b). La anterior situación produjo la reacción del gobierno, quien envió tropas del ejército a la zona donde se presentaron algunos episodios de leves combates mientras que el ministro de defensa decía que el Estado era quien brinda la seguridad. En otras palabras, durante la operación militar fue evidente que en Tibú había gobernanza criminal y contraseguridad, es decir que la seguridad se encuentra en vilo y obedece a patrones del mejor postor (comunicación personal, 2021a; Ellis, 2016).

Con base en lo anterior, la seguridad de golpe bajo la administración Duque produjo un efecto espiral derivado de la militarización: a mayor pie de fuerza y presencia militar en los territorios del país, creció la necesidad de los grupos irregulares por rearmarse, una suerte de dilema de seguridad doméstico.

5.1.1. Golpes de seguridad

La administración Duque se enfrentó a expresiones armadas y criminales fragmentadas en el territorio (Cajiao, 2022, p. 45). Sin las FARC-EP como enemigo natural del establecimiento, al gobierno le fue muy difícil definir su noción de seguridad (Niño y Vásquez, 2023). Con base en lo anterior, su administración recurrió a los golpes de seguridad para materializar una idea capaz de armonizar los esfuerzos contra grupos armados irregulares en detrimento de las necesidades y demandas ciudadanas sobre la materia (Gobierno de Colombia, 2019). Se infiere que sin las

En Tibú había gobernanza criminal y contraseguridad, es decir que la seguridad se encuentra en vilo y obedece a patrones del mejor postor

expresiones criminales y de grupos armados, la noción de seguridad del gobierno hubiera podido estar aún más en la incertidumbre.

El 28 de abril de 2021, en medio aun de la pandemia de la COVID-19, ocurrió un estallido social por el intento de reforma tributaria. Aquellas manifestaciones sociales sucedieron como respuesta a serias desigualdades en materia económica, social, de violencia y de seguridad. Mientras Colombia ocupó el cuarto lugar entre las economías de América Latina (World Bank, 2020), también es uno de los más desiguales del mundo (Banco Mundial, 2021) y el segundo con más crimen organizado después de República Democrática del Congo (Global Initiative, 2021). La movilización ciudadana llevó a un “paro” nacional que obstaculizó el comercio, la movilidad y el transporte en el país, junto con eventos violentos (Ríos y Niño, 2021). El gobierno decidió emplear la figura de “asistencia militar” como recurso para respaldar a las fuerzas policiales a través del ejército en las calles de las ciudades (Uprimny, 2021). Dicha situación en vez de calmar los eventos violentos promovió aún más el rechazo sobre las decisiones de Duque que no supo interpretar las dinámicas territoriales, y eso permitió que el ambiente político y social se enrareciera hasta el punto de asociar las expresiones ciudadanas con lógicas criminales (Niño y Palma, 2023).

En efecto, al emplear el gobierno al ejército como recurso subsidiario sobre protestas civiles, las fuerzas de seguridad actuaron de manera desproporcionada, hasta el punto de llamar la atención del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (OEA, 2021). El presidente Iván Duque, bajo la dimensión de los golpes de seguridad, declaró en varias oportunidades que los manifestantes eran “vándalos” y “terroristas” (Benotman, 2022). La situación provocó una visita y posterior informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos quien hizo recomendaciones estructurales sobre la doctrina policial y un llamado de atención profundo sobre violaciones de derechos humanos (CIDH, 2021; OEA, 2021).

Las circunstancias de transformación social y de las dinámicas propias de los relevos en los mercados criminales, no coinciden con las líneas de política implementadas por la administración Duque. En enero de 2022, mientras el gobierno y los altos mandos militares se encontraban en el departamento de Arauca, a menos de 20 kilómetros, miembros del ELN salieron a las calles a atemorizar a la población civil (Blu Radio, 2022; comunicación personal, 2022a). De igual manera, el Clan del Golfo implementó un plan para asesinar policías tras los golpes que ha sufrido su estructura tras la extradición de Otoniel. En Antioquia ofrecen alrededor de 450 US por policía muerto y existe todo un sistema criminal para replegar a la fuerza pública del territorio (comunicación personal, 2021).

En ese sentido, se encuentra que los golpes de seguridad sobre mandos altos y medios a estructuras criminales producen luchas internas por el liderazgo. Lo anterior incrementa la violencia y genera mayores inseguridades en los territorios.

6. Conclusiones

La administración de Iván Duque definió la política de seguridad de Colombia a partir de nociones securitarias de la Guerra Fría. Su documento rector tuvo un lenguaje cercano a las configuraciones de antecesores del siglo XX. En efecto, la aproximación sobre los problemas de seguridad estuvo relacionados con la necesidad de construcción de un enemigo capaz de dar certezas estratégicas y políticas. Resultado de lo anterior, hubo operaciones militares en

La situación provocó una visita y posterior informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos quien hizo recomendaciones estructurales sobre la doctrina policial y un llamado de atención profundo sobre violaciones de derechos humanos

nombre de la seguridad que se asociaron con grandes golpes contra grupos armados organizados y estructuras criminales de gran calibre, pero la situación de seguridad en Colombia dejó en evidencia una situación crítica en los territorios del país. Una idea de seguridad que se sustentó entre los golpes de seguridad y la seguridad de golpe.

La construcción de la seguridad en Colombia atraviesa por grandes complejidades. Tiene una herencia enclavada de la Guerra Fría y los distintos gobiernos instrumentalizaron el conflicto armado como mecanismo de definición de la doctrina de seguridad. No hay una construcción concreta de la noción y a pesar de los manuales doctrinales de las fuerzas, hay ausencia de ethos securitario, pues la seguridad en Colombia es lo que otros, y no el Estado, han hecho de ella. Tras el fin de las FARC-EP en 2016, el escenario es complejo hasta el punto que, sin dicha guerrilla armada, el Estado colombiano entró en una crisis tanto definicional como estratégica en materia de seguridad.

En este artículo se quiso mostrar que la política de seguridad del gobierno de Iván Duque estuvo alejada de las realidades de seguridad territorial y más cercana a las nociones de la Guerra Fría. Su gobierno tuvo una responsabilidad importante en materia de implementación del Acuerdo de Paz debido a que dicha administración representó del segundo al sexto año de ajustes institucionales frente a lo firmado. La noción de seguridad de Iván Duque significó un diseño enclavado en la lógica contrainsurgente que experimentó Colombia en el siglo XX y no uno asociado a las dinámicas complejas del XXI.

Por otra parte, a pesar de un incremento en los esfuerzos militares contra la criminalidad en Colombia, la violencia y el crimen no se redujeron, incluso aumentaron. La desconexión entre la política de seguridad con la realidad territorial motivó el desamparo de comunidades y la configuración de nuevas violencias. En consecuencia, Colombia hubo política de seguridad, pero no seguridad. Lo anterior sugiere que la herencia de la seguridad de golpe comenzó con los diseños de seguridad del gobierno Uribe. Iván Duque recogió elementos que correspondieron a momentos y naturalezas distintas de los actores armados como correspondientes al momento de su gobierno. Aquella desconexión permitió la configuración de errores en la noción y políticas de seguridad. Sin las FARC-EP en la agenda de seguridad del Estado, la política de seguridad careció de identidad, razón por la cual, la seguridad de golpe y los golpes de seguridad definieron mecanismos desproporcionados y fuera de contexto, incluso generando mayores inseguridades y violencias en Colombia. Por eso, mientras la Política de Defensa y Seguridad se preocupó por cuestiones vitales de la supervivencia del Estado como la integridad territorial y la seguridad ciudadana, lo que acaparó la atención de los medios y la ciudadanía fueron los golpes a estructuras del crimen organizado.

Referencias

- Allredge, J., Ch, R., Rettberg, A., Rojas, M. y Weintraub, M. (2017). Understanding New Patterns of Violence in Colombia. *Political violence a glance*. <http://politicalviolenceataglance.org/2017/06/07/understanding-new-patterns-of-violence-in-colombia/>
- Badrán, F. y Niño, C. (2020). Seguridad nacional de Colombia: aproximación crítica a los contrastados misionales. *Pensamiento Propio*, 25(51), 103-118.
- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23(1), 5-26. <https://doi.org/10.1017/S0260210597000053>

- Balzacq, T. (2005). The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. *European Journal of International Relations*, 11(2), 171-201. <https://doi.org/10.1177/1354066105052960>
- Banco Mundial. (2021, 6 de octubre). *Colombia: panorama general*. <https://www.bancomundial.org/es/country/colombia/overview#1>
- BBC. (2019, 29 de agosto). FARC: Iván Márquez, Jesús Santrich y “El Paisa”, la vieja guardia de la guerrilla que anunció su regreso a la lucha armada. *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49518212>
- Benotman, A. (2022, 29 de abril). 28 de abril de 2021: una fecha que sacudió la historia reciente de Colombia. *France 24*. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20220429-aniversario-protestas-pano-nacional-colombia>
- Blaney, D. L. y Tickner, A. B. (2017). Worlding, Ontological Politics and the Possibility of a Decolonial IR. *Millennium: Journal of International Studies*, 45(3), 293-311. <https://doi.org/10.1177/0305829817702446>
- Blu Radio. (2022, 16 de enero). *Polémica por presencia del ELN en municipio de Arauca cerca donde Iván Duque daba un discurso*. <https://www.bluradio.com/nacion/mientras-duque-prometia-combatir-el-eln-esa-guerrilla-patrollo-municipio-cerca-donde-el-estaba>
- Borrero, A. (2019). Antecedentes de la violencia contemporánea en Colombia: factores generadores de violencia en Colombia. En C. Ardila y J. Jiménez (eds.), *Convergencia de conceptos: enfoques sinérgicos en relación a las amenazas a la seguridad del Estado colombiano* (pp. 43-84). Escuela Superior de Guerra. <https://doi.org/10.25062/9789585698307.02>
- Buzan, B. y Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press - M.U.A. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511817762>
- Cajiao, A. (2022). *Ni paz ni guerra. Escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque*. <https://ideaspaz.org/>
- Cancelado, H. (2014). Seguridad y Defensa en Colombia: estabilidad regional y proceso de paz. En C. Niño (ed.), *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* (pp. 120-150). Friedrich-Ebert-Stiftung, Fescol.
- Castillo, A. y Niño, C. (2020). El proceso de desecuritización de la doctrina militar en Colombia. *América Latina Hoy*, 84, 31-47. <https://doi.org/10.14201/alh.21021>
- CIDH. (2021). *Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia*. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf
- Comunicación personal. (2021a). *Entrevista semiestructurada. Coronel retirado del Ejército de Colombia*.
- Comunicación personal. (2021b). *Entrevista semiestructurada. Exdirector de Inteligencia de la Policía Nacional de Colombia*.
- Comunicación personal. (2022a, 15 de mayo). *Entrevista semiestructurada. Alto mando de inteligencia militar*.
- Comunicación personal. (2022b, 6 de junio). *Entrevista semiestructurada. Analista de inteligencia civil*.

- DIJIN-Policía Nacional. (2019). *Homicidios en Colombia*.
- DIJIN-Policía Nacional. (2020). *Homicidios en Colombia*.
- Eco, U. (2011). *Construir al enemigo (Building the enemy)*. Lumen.
- Ejdus, F. (2018). Critical situations, fundamental questions and ontological insecurity in world politics. *Journal of International Relations and Development*, 21(4), 883-908. <https://doi.org/10.1057/s41268-017-0083-3>
- El País. (2022a, 13 de julio). Golpes a la delincuencia: más de 700 extradiciones durante gobierno de Iván Duque. *El País*. <https://www.elpais.com.co/colombia/golpes-a-la-delincuencia-mas-de-700-extradiciones-durante-gobierno-de-ivan-duque.html>
- El País. (2022b, 14 de julio). Alarma en Norte de Santander por presencia de disidencias de las Farc al frente de la Alcaldía de Tibú. *El País*. <https://www.elpais.com.co/colombia/alarma-en-norte-de-santander-por-presencia-de-disidencias-de-las-farc-al-frente-de-la-alcaldia-de-tibu.html>
- El Tiempo. (2010, 10 de diciembre). Recuento de los duros golpes dados a las Farc entre 2004 y 2010. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8565380>
- El Tiempo. (2021a, 6 de diciembre). Alias El Paisa: qué se conoce de su posible muerte en Venezuela. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/alias-el-paisa-que-se-conoce-de-su-posible-muerte-en-venezuela-637111>
- El Tiempo. (2021b, 10 de diciembre). Muerte de Romana: las primeras fotos de caída del disidente de Farc. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/muerte-de-romana-las-primeras-fotos-de-caida-del-disidente-de-farc-637770>
- El Tiempo. (2022, 7 de mayo). Paro armado: MinDefensa anuncia medias contra “clan del Golfo”. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/paro-armado-mindefensa-anuncia-medias-contr-clan-del-golfo-670603>
- Ellis, E. (2016, 17 de agosto). Strategic Insights: The Post-Conflict and the Transformation of Colombia’s Armed Forces. *Strategic Studies Institute*. <https://ssi.armywarcollege.edu/SSI-Media/Recent-Publications/Display/Article/3582559/strategic-insights-the-post-conflict-and-the-transformation-of-colombias-armed/>
- Farasoo, A. (2021). Rethinking Proxy War Theory in IR: A Critical Analysis of Principal–Agent Theory. *International Studies Review*, 23(4), 1835-1858. <https://doi.org/10.1093/isr/viab050>
- Gheciu, A., & Wohlforth, W. C. (2018). The future of security studies. En Alexandra Gheciu y William C. Wohlforth (eds.), *The Oxford Handbook of International Security*, (pp. 3-13). Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198777854.013.1>
- Giordano, E. (2022). *Violencia política en Colombia tras el Acuerdo de Paz*. Icaria Editorial.
- Global Initiative. (2021). Global Organized Crime Index 2021.
- Gobierno de Colombia. (2019). Política de Defensa y Seguridad PDS - para la legalidad, el emprendimiento y la equidad.

- Gustafsson, K. y Krickel-Choi, N. C. (2020). Returning to the roots of ontological security: insights from the existentialist anxiety literature. *European Journal of International Relations*, 26(3), 875-895. <https://doi.org/10.1177/1354066120927073>
- Gutiérrez, F. (2015). ¿Una historia simple? En *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pp. 1-43). Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Gutiérrez, F. (2020). *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?* Penguin Random House.
- Gutiérrez, F. y Wood, E. J. (2019). Cómo debemos entender el concepto de “patrón de violencia política”: repertorio, objetivo, frecuencia y técnica. *Estudios Socio-Jurídicos*, 22(1), 13-65. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.8211>
- Hirschauer, S. (2019). For real people in real places: the Copenhagen school and the other “little security nothings”. *European Security*, 28(4), 413-430. <https://doi.org/10.1080/09662839.2019.1656199>
- Hoiback, H. (2013). *Understanding Military Doctrine. A Multidisciplinary Approach*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203559345>
- Huysmans, J. (2011). What’s in an act? on security speech acts and little security nothings. *Security Dialogue*, 42(4-5), 371-383. <https://doi.org/10.1177/0967010611418713>
- Indepaz. (2022, julio 3). *Masacres en Colombia durante el 2020, 2021 y 2022*. Observatorio de Derechos Humanos, Conflictividades y Paz. <https://indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>
- JEP. (2021, febrero 18). La JEP hace pública la estrategia de priorización dentro del Caso 03, conocido como el de falsos positivos. *Jurisdicción Especial para la Paz*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-hace-p%C3%BAblica-la-estrategia-de-priorizaci%C3%B3n-dentro-del-Caso-03,-conocido-como-el-de-falsos-positivos.aspx>
- Knudsen, O. (2001). Post-Copenhagen Security Studies: Desecuritizing Securitization. *Security Dialogue*, 32(3), 355-368. <https://doi.org/10.1177/0967010601032003007>
- Lafeber, W. (1992). An End to Which Cold War? *Diplomatic History*, 16(1), 61-65. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7709.1992.tb00486.x>
- Leal, F. (1992). Surgimiento, auge y crisis de la doctrina de seguridad nacional en América Latina y Colombia. *Análisis Político*, 15, 6-34.
- Leal, F. (2003). La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, 15(15), 74-87. <https://doi.org/10.7440/res15.2003.05>
- Mandel, D. R. y Irwin, D. (2021). Uncertainty, Intelligence, and National Security Decision-making. *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, 34(3), 558-582. <https://doi.org/10.1080/08850607.2020.1809056>
- Martínez, P. (2021, 18 de mayo). Santrich, el líder de las disidencias de las FARC, abatido en combate en Venezuela. *ABC Internacional*. https://www.abc.es/internacional/abci-lider-disidencias-farc-jesus-santrich-abatido-venezuela-202105181847_noticia.html
- Mateus-Rugeles, A. y Arias, P. (2020). Narcotraffic as Connected Political Crime in Colombia: the FARC Case. *University of Miami Inter-American Law Review*, 51(2), 1.

- Miller, B. (2001). The concept of security: Should it be redefined? *Journal of Strategic Studies*, 24(2), 37-41. <https://doi.org/10.1080/01402390108565553>
- Mohammed Ibrahim Shire. (2021). Protection or predation? Understanding the behavior of community-created self-defense militias during civil wars. *Small Wars & Insurgencies*, 33(3), 467-498. <https://doi.org/10.1080/09592318.2021.1937806>
- Molano, A. (2015). Fragmentos de la historia del conflicto armado (1920-2010). En *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pp. 45-78).
- Monroy, M. C. y Sánchez, F. (2017). Foreign Policy Analysis and the Making of Plan Colombia. *Global Society*, 31(2), 245-271. <https://doi.org/10.1080/13600826.2016.1269057>
- Mouffe, C. y Laclau, S. (2007). *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Niño, C. y Castillo, A. (2022). La transformación de la seguridad en Colombia tras el Acuerdo de Paz con las FARC-EP. *Opera*, (30), 79-98. <https://doi.org/10.18601/16578651.n30.06>
- Niño, C. y Palma, D. (2018). Colombia en mutación: del concepto de posconflicto al pragmatismo del conflicto. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 9(2), 82-97.
- Niño, C. y Palma, D. (2023). Transforming conflict and transforming violence: determinants in the geometry of violence in Colombia. *Critical Studies on Security*, 11(3), 1-15. <https://doi.org/10.1080/21624887.2023.2238999>
- Niño, C. y Vásquez, I. (2023). Seguridad Ontológica en una Nación Ansiosa: un Marco Existencial de la Seguridad Colombiana. *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, 12(2), 1-28. <https://doi.org/10.17583/rimcis.12095>
- Norman, S. V. (2018). Narcotization as Security Dilemma: The FARC and Drug Trade in Colombia. *Studies in Conflict and Terrorism*, 41(8), 638-659. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2017.1338052>
- OCHA. (2022). Informe Tendencias e Impacto humanitario en Colombia 2022. <https://reliefweb.int/report/colombia/informe-tendencias-e-impacto-humanitario-en-colombia-2022-fecha-de-corte-enero-mayo-de-2022-fecha-de-publicacion-23-de-junio-de-2022>
- OEA. (2021, 7 de julio). CIDH culmina visita de trabajo a Colombia y presenta sus observaciones y recomendaciones. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/167.asp>
- Pécaut, D. (2008). *Las FARC: ¿una guerrilla sin fin o sin fines?* Grupo Editorial Norma.
- Pécaut, D. (2021). Entre polarización política y protesta social. *Análisis Político*, 2, 175-189.
- Ramírez, H., Guevara, J. y Riaño, J. (2016). *Las Fuerzas militares del posacuerdo. Contribuciones en torno a sus retos y posibilidades*. Universidad del Rosario.
- Ríos, J. (2017). El Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC: o cuando una paz imperfecta es mejor que una guerra perfecta. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 19(38), 593-618. <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/4020>

- Ríos, J. (2018). Transformations in the narrative of the Colombian Public Forces within the framework of the armed posconflict: from military victory to territorial peace. *Revista UNISCI*, 46, 219-234.
- Ríos, J. y González, J. (2021). Colombia y el Acuerdo de Paz con las FARC-EP: entre la paz territorial que no llega y la violencia que no cesa. *Revista Española de Ciencia Política*, 55, 1-29.
- Ríos, J. y Niño, C. (2021). Dinámicas de la inseguridad y la violencia durante la pandemia en Colombia. *UNISCI*, (56), 95-115. <https://doi.org/10.31439/UNISCI-118>
- Rodríguez, E. (2017). Internacionalización del conflicto, del acuerdo y del postacuerdo. Evolución, continuidades y rupturas de una estrategia. *Análisis Político*, 90, 194-208.
- Rojas, D. (2019). La política internacional de la administración Santos: entre los imperativos y las aspiraciones. *OASIS*, 29, 7-27. <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.02>
- Rojas, P. (2017). Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 95-119. <https://doi.org/10.21830/19006586.78>
- Ronderos, S. y Marín-López, D. (2022). Rebels at War, Criminals in Peace: A Critical Approach to Violence in Colombia. *Rethinking Marxism*, 34(1), 99-115. <https://doi.org/10.1080/08935696.2021.1999764>
- Salazar, L. G. S., Wolff, J. y Camelo, F. E. (2019, 3 de septiembre). Towards violent peace? Territorial dynamics of violence in Tumaco (Colombia) before and after the demobilisation of the FARC-EP. *Conflict, Security and Development*, 19(5), 497-520. <https://doi.org/10.1080/14678802.2019.1661594>
- Schultze-Kraft, M. (2012). La cuestión militar en Colombia. En A. Rettberg (ed.), *Construcción de paz en Colombia*. Ediciones Uniandes.
- Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (55), 25-44. <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899>
- Semana. (2021a, 15 de julio). "El mafioso de Santrich murió en la ley de los bandidos, que es estar peleando por coca y plata": presidente Duque. <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-mafioso-de-santrich-murio-en-la-ley-de-los-bandidos-peleando-por-coca-y-plata-presidente-duque/202130/>
- Semana. (2021b, 2 de diciembre). Informe advierte aumento de presencia de disidencias de las Farc en casi 200 municipios del país. <https://www.semana.com/nacion/articulo/informe-advierte-aumento-de-presencia-de-disidencias-de-las-farc-en-casi-200-municipios-del-pais/202132/>
- Serrano, F. V. (2010). Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórica política. *Argumentos: Estudios Críticos de la Sociedad*, 23(64), 175-193.
- Steele, B. (2014). *Ontological Security in International Relations Self-Identity and the IR State (First)*. Routledge, Taylor & Francis Group.
- Uprimny, R. (2021, 31 de mayo). Protesta, proporcionalidad y bloqueos. A propósito del decreto 575. *Dejusticia*. <https://www.dejusticia.org/column/protesta-proporcionalidad-y-bloqueos-a-proposito-del-decreto-575/>

- Uribe, M. V. (2020). Violence as a symptom: The case of Colombia. *Violence: An International Journal*, 1(1), 8-20. <https://doi.org/10.1177/2633002420907790>
- Urueña-Sánchez, M. I. y Dermer-Wodnicki, M. (2020). La estrategia contrainsurgente en el conflicto armado colombiano desde el realismo defensivo (1962-1966). *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(2). <https://doi.org/10.18359/ries.4495>
- Voyvodic, C. (2021). The legacy of rebel order: local (in)security in Colombia. *Conflict, Security and Development*, 21(2), 177-197. <https://doi.org/10.1080/14678802.2021.1911065>
- Waever, O. (1995). Securitization and Desecuritization. En R. Lipschutz (ed.), *On Security* (pp. 46-86). Columbia University Press.
- Withe, J. (2018, julio 25). How Has the Study of International Security Changed since the Cold War's End? *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/2018/07/25/how-has-the-study-of-international-security-changed-since-the-cold-wars-end/>
- World Bank. (2020). Global Economic Prospects, June 2020. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1553-9>



DIMENSIONES RELIGIOSAS DEL CONFLICTO EN UCRANIA

Religious Dimensions of the Ukraine Conflict

Diego Alonso-Lasheras

Universidad Pontificia Comillas

Email: dalonso@comillas.edu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1032-7456>



Autor

Uno de los factores que ayudan a explicar el conflicto entre Ucrania y Rusia, que ha entrado en estado de guerra total a partir de la invasión rusa de 24 de febrero de 2022, es la religión. Tomando cinco modos en los que las ciencias sociales hablan de religión (identidad, cultura, relación, práctica y poder) el artículo ilumina las dimensiones religiosas del conflicto recorriendo aspectos históricos y cuestiones de actualidad. No se puede decir que el conflicto en curso sea un conflicto religioso y, sin embargo, sin tener en cuenta las dimensiones religiosas de la vida social y política en ambas naciones, no se puede entender del todo el conflicto ruso-ucraniano.



Resumen

One of the factor that helps explain the ongoing conflict between Ukraine and Russia, is religion. Applying five modes in which the social sciences reference religion (identity, culture, relations, practice and power) this article analyses the religious dimensions of the conflict by exploring historical and current aspects. We cannot affirm that the conflict is a religious conflict, yet, without taking into account the religious dimensions of both nations' social and political life, we cannot fully grasp its nature.



Abstract

Religión y relaciones internacionales; conflicto Rusia-Ucrania; mundo ruso; Iglesia ortodoxa.

Religion and international relations; Ukraine-Russia conflict; Russian world; Orthodox Church.



Key words

Recibido: 15/11/2023. Aceptado: 13/12/2023



Fechas

1. Introducción

En la cobertura que los medios de comunicación han hecho de la guerra en Ucrania desde el 24 de febrero de 2022 aparecen en ocasiones como parte del conflicto noticias que ponen de manifiesto dimensiones religiosas de este. Un ejemplo muy significativo es el caso de la discusión sobre la fecha en la que hay que celebrar la Navidad. La Navidad se celebra en cualquier caso el 25 de diciembre, pero la discusión se centra en si se trata del 25 de diciembre siguiendo el calendario juliano, que sigue la Iglesia ortodoxa en Rusia o el calendario Gregoriano que es el calendario civil que se usa en Ucrania. La cuestión de en qué día celebrar la Navidad, se ha convertido en una cuestión política importante. Una celebración religiosa ha cobrado un significado político fundamental porque en el fondo tiene que ver con declararse pro-ruso o pro-occidental en función del calendario que uno usa, hasta el punto que en julio de 2023 el parlamento ucraniano ha cambiado la fecha para distanciarse de Rusia (Lukiv, 2023). Más recientemente, en octubre de 2023 el parlamento ucraniano votó masivamente a favor de un proyecto de ley que prohibiría la Iglesia Ortodoxa Ucraniana, unida hasta la invasión de febrero del 2022 al Patriarcado de Moscú de la Iglesia ortodoxa rusa (Reuters, 2023).

Explorar las dimensiones religiosas del conflicto en Ucrania no solo nos permite entender mejor el conflicto examinando uno de sus elementos fundamentales, sino que tiene además sentido porque lo que está aconteciendo es un caso paradigmático de la presencia de la religión en las relaciones internacionales en el siglo XXI.

En general, cuando hablamos de religión refiriéndonos a los fenómenos sociales usamos un concepto general que no tiene un carácter unívoco, sino que es, en un cierto sentido, equivoco porque dirige la atención y la mirada a complejas constelaciones y aspectos de la relaciones sociales y materiales que desempeñan una cierta función social determinada. Es decir, cuando hablamos de religión, como cuando hablamos de economía, política, sociedad o historia, nos referimos a una realidad social compleja que se manifiesta en más de un solo modo (Woodhead, 2011). Por eso tiene sentido hablar de dimensiones religiosas, más que de una sola dimensión religiosa.

Linda Woodhead (2011) describe cinco conceptos de religión que estima que son los que habitualmente se usan en las ciencias sociales cuando se habla de religión. Este artículo hace uso de estos cinco modos de conceptualizar la religión para intentar explicar cuáles son las dimensiones religiosas del conflicto que está ocurriendo entre Rusia y Ucrania.

Los cinco conceptos de Woodhead son: el primero, religión como cultura, es decir como creencia y significado, como sentido, como mitos, rituales y símbolos que articulan una sociedad, como los valores, como las grandes narrativas, como ideología, como tradición y memoria. El segundo sentido en el que se usa el concepto de religión es como identidad. La religión crea comunidades y establece límites sociales que determinan quien está dentro y quien está fuera, también organiza la pertenencia a un grupo social y en un grupo social. En tercer lugar, la religión es también relación, relación social pero también relación súper social porque la religión habla de relacionarse con seres que van más allá de la sociedad. La religión es relación, también en el sentido de experiencia compartida. En un cuarto modo de entenderla, la religión también puede ser considerada como práctica, es decir, como ritual y encarnación o representación de ideas, creencias o valores; la acción por la cual se vuelve a hacer presente la expresión activa de un valor, de un modo de ver o estar en el mundo, de una creencia, de una cultura. La religión es así práctica cotidiana que regula y organiza nuestro día a día. Y la religión es, en última y quinta

Lo que está aconteciendo es un caso paradigmático de la presencia de la religión en las relaciones internacionales en el siglo XXI

instancia, poder. Es poder porque es poder compensador, es poder porque es capital social, es poder porque los grupos religiosos tienen recursos materiales y humanos, es poder porque la pertenencia religiosa puede poder querer decir, y en muchos casos quiere decir, estatus, reconocimiento o influencia social.

Estos cinco conceptos no se excluyen entre sí, sino que están relacionados, pero a la vez se diferencian entre sí, por lo que centra la atención o cuál es el punto de vista privilegiado cuando se habla de religión. A continuación, ilustraremos cómo estas dimensiones se presentan en el conflicto en Ucrania.

2. Religión como cultura e identidad

Empezamos por religión como cultura e identidad, porque en este caso, están profundamente unidas. Tanto la cultura rusa como la ucraniana trazan sus orígenes en la conversión al cristianismo del Príncipe de la Rus de Kyiv, Vladimiro, en el año 988. La Rus existía antes de la conversión del Vladimiro al cristianismo bizantino, pero es la conversión de este el hecho que se toma como punto de inicio tanto de la nación rusa como de la ucraniana. El bautismo del príncipe sucedió en la ciudad bizantina de Quersoneso, muy cerca de la actual Sebastopol en Crimea. Según la *Crónica de Néstor*, el emperador bizantino navegó desde Constantinopla para el evento y dio a su sobrina en matrimonio al príncipe. De vuelta a Kyiv, Vladimiro impuso su recién adoptada religión a sus súbditos. Desde Kyiv el cristianismo de matriz bizantina se extendió siguiendo las rutas comerciales del tiempo, fundamentalmente fluviales, es decir, el Dnieper que pasa por Kyiv, pero también el Volga del que el Moscova es un subafluente. La Rus de Kyiv fue la entidad política —también cultural y religiosa— más importante de la región, hasta su destrucción por la invasión mongola de mitad del siglo XIII (Kozelsky, 2014).

De aquí surge un conflicto en la interpretación, importancia y relevancia del hecho. Para los ucranianos no pro-rusos la conversión del Príncipe Vladimiro se trata de un hecho puramente ucraniano, pero para los rusos y los ucranianos pro-rusos, esto no es así. Cuando en 1547 Iván IV, Iván el Terrible pasó de autodenominarse Gran Príncipe de Moscú a Zar de Rusia, reclamó para sí la herencia del principado de Kyiv, y más lejanamente, a través de Constantinopla el legado de Roma en cuanto imperio y en cuanto cabeza de la Iglesia de Cristo. Fue toda una operación de rebranding, es decir de rediseño de identidad. Esta operación se intensificó en 1721 con la creación del Imperio ruso que reclamó para sí toda la herencia de la Rus de Kyiv. Hay que recordar que con la destrucción de la Rus Kyiv (1237-40) por la Horda de Oro (ejércitos mongoles herederos de Gengis Kan), ciertamente Kyiv y Moscú dejaron de autodefinirse como Rus. Los únicos que mantiene el endónimo rus son los que hoy llamamos los rutenos, es decir, los sucesores de la Rus de Kyiv, en los territorios más occidentales de la Rus (Britannica, 2023a).

A mediados del siglo XIX el historiador, erudito y Metropolitano Makarii Bulgakov, uno de los principales historiadores de la iglesia en el Imperio ruso, que llegó a ser Patriarca de Moscú, afirmaba que el bautismo del príncipe de Kyiv era el “evento más importante de la historia de todas las tierras rusas” ya que este bautismo “inició un nuevo período de nuestra existencia en todos los aspectos: nuestra ilustración, las costumbres, el poder judicial y la construcción de nuestra nación, nuestra fe religiosa y nuestra moral” (Kozelsky, 2014). Esta apreciación de mediados del siglo XIX es hoy compartida por muchos rusos, ciertamente tanto por Vladimir Putin como por el Patriarca de la Iglesia ortodoxa rusa, Kiril.

Tanto la cultura rusa como la ucraniana trazan sus orígenes en la conversión al cristianismo del Príncipe de la Rus de Kiev, Vladimiro, en el año 988

Una muestra muy clara de esto es el breve texto publicado el 12 de julio de 2021 —a menos de un año del inicio de la invasión rusa de Ucrania— por Vladimir Putin cuyo título en español es “Rusia y Ucrania: unidos y separados por la historia”. En el segundo párrafo de este texto Putin dice: “En primer lugar, me gustaría enfatizar que el muro que ha surgido en los últimos años entre Rusia y Ucrania, entre las partes de lo que es esencialmente el mismo espacio histórico y espiritual, en mi opinión, es nuestra gran desgracia y tragedia común”. Y continúa poco después afirmando que “rusos, ucranianos y bielorrusos son todos descendientes de la antigua Rus, que era el estado más grande de Europa. Las tribus eslavas [...] estaban unidas por un idioma [...], los lazos económicos, el gobierno de los príncipes de la dinastía Rurik y, después del bautismo de la Rus, la fe ortodoxa. La elección espiritual hecha por San Vladimir [...] todavía determina en gran medida nuestra afinidad hoy” (Putin, 2021). El texto continúa resumiendo los siglos que van desde la conversión de Vladimiro a hasta el siglo XV. Y afirma que lo más importante es que las personas tanto en las tierras occidentales como en las orientales de Rusia hablaban el mismo idioma y su fe era ortodoxa con un gobierno de la Iglesia unificado.

Es muy importante lo que dice a propósito de la Iglesia como gobierno unificado porque políticamente no había unificación. Sobre todo, después de la destrucción de Kyiv por la Horda de Oro, no hubo verdadera unidad política, aunque los diversos principados descendían todos de la dinastía Rurika, la unidad se daba, sobre todo, en el plano religioso y por lo tanto cultural, porque en ese tiempo la cultura está, fundamentalmente, en manos de la Iglesia.

El resto del escrito de Putin sigue analizando la historia de las relaciones entre Rusia y Ucrania. En este análisis la dimensión religiosa está siempre presente. Por ejemplo, el otro hecho histórico en el que se detiene mucho el escrito de Putin, es en la Unión de Brześć. Se trata de la decisión adoptada en 1596 por el Metropolitano de Kyiv, Galitzia y toda la Rus de romper sus lazos (su comunión eclesiástica) con Constantinopla, y entrar en comunión con la Iglesia de Roma. El Patriarca de Kyiv hizo esto porque siete años antes en 1589 se había creado el Patriarcado de Moscú y su territorio formaba parte de este nuevo patriarcado. Es decir, eclesiásticamente pasaba de depender de Constantinopla a depender de Moscú. En esta acción se puede ver claramente un rechazo de la dependencia eclesiástica de Moscú. En aquel entonces Kyiv, políticamente, dependía de la República de las Dos Naciones, que fue una entidad política que agrupaba el Gran Ducado de Lituania y el Reino de Polonia, con fronteras muy diferentes de las actuales. La Unión de Brześć es el origen de lo que hoy llamamos los greco-católicos, cristianos de rito bizantino en comunión con Roma que encontramos en Ucrania, sobre todo en el oeste, pero también en territorios vecinos a Ucrania de Polonia, Eslovaquia o Hungría. Hoy en día, los greco-católicos están, fundamentalmente, en los territorios que hasta 1918 estuvieron bajo el dominio del Imperio Austrohúngaro (Britannica, 2023c).

La Unión de Brześć pone de manifiesto una tensión dentro del cristianismo oriental que dura hasta hoy. Una tensión entre Kyiv y Moscú en este caso, pero que va más allá de esta bipolaridad. La tensión que se ha vuelto a manifestar con mucha fuerza, y sobre todo después de la anexión de Crimea. Lo afrontaremos un poco más adelante, cuando tratemos la religión como poder.

En su lectura de la historia de Rusia y Ucrania, los elementos que siempre destaca Putin son una fe común, tradiciones culturales compartidas y la similitud lingüística. La religión se hace presente en el conflicto como cultura e identidad, que a Putin le sirve de justificación para la invasión. Paradójicamente, si verdaderamente rusos y ucranianos son una misma cosa, resulta sorprendente cómo Putin trata a la que considera su propia gente.

El resto del escrito de Putin sigue analizando la historia de las relaciones entre Rusia y Ucrania. En este análisis la dimensión religiosa está siempre presente

3. Religión como identidad y relación

La religión, además de como cultura o de identidad que hemos ilustrado a grandes trazos se puede definir como relación. A continuación, presentaremos como identidad y relación se hacen presentes en el conflicto.

Al dejar de existir la Unión Soviética en 1991, surgen como entidades políticas independientes los dos contendientes en el conflicto que nos ocupa: la Federación Rusa y la República de Ucrania. En ambos estados (que hasta la desaparición de la URSS eran uno y el mismo dentro de un estado federal, claramente dominado por Rusia) la ideología oficial que había informado la cultura política durante casi 75 años había sido el comunismo soviético. Al desaparecer y caer en el descrédito este se volvió claramente necesaria otra manera de articular la identidad nacional y el lugar en la historia y en el mundo de la Federación Rusa y de la República de Ucrania. Se trataba de un problema para ambas nuevas naciones, pero de un problema que cada una resolvió de modo diferente.

Desacreditado el comunismo soviético, la elección más razonable para reconstruir la identidad nacional rusa era la vuelta a la Rusia presoviética, porque, además, esta cuestión de la identidad de Rusia había sido muy tratada y discutida ya a lo largo del siglo XIX y principios del XX. Como ocurre en estos casos, hay diferentes corrientes, pero todas se interrogaban sobre el lugar de Rusia en la historia y en la respuesta encontramos muchos elementos religiosos. La identidad rusa tenía y tiene que ver con la religión porque religiosos son los orígenes históricos y míticos de Rusia como ya se ha explicado.

La identidad rusa tenía y tiene que ver con la religión porque religiosos son los orígenes históricos y míticos de Rusia

3.1. Religión como relación entre Rusia y Ucrania

Seguramente la expresión más clara de cómo ha madurado y se presenta esa identidad, pertenencia y relación la encontramos en la idea de *Russkij Mir*, “Mundo Ruso”. El 5 de septiembre de 2022 el presidente Putin aprobó una nueva doctrina de política exterior basada en el concepto de “Mundo Ruso”. Esta doctrina o directriz de política exterior, se propone “proteger, salvaguardar y promover las tradiciones e ideales del Mundo Ruso”. Este concepto de Mundo Ruso consagra ideas en torno a la política y la religión rusas que ya algunos de los partidarios de la línea más dura habían utilizado para justificar la ocupación por parte de Moscú de partes de Ucrania en 2014 (Reuters, 2022b). De hecho, ya en los años 2013-2014, justo antes de la invasión de Crimea y del inicio del conflicto en el Donbass y Lugansk, la idea del Mundo Ruso fue muy destacada en el discurso oficial de la Federación Rusa (Feklyunina, 2016).

Putin lleva años destacando lo que considera el trágico destino de unos 25 millones de rusos étnicos que se encontraron viviendo fuera de Rusia en nuevos estados independientes cuando la Unión Soviética se derrumbó en 1991, un acontecimiento que ha calificado de catástrofe geopolítica. Y por ello la doctrina de Mundo Ruso declara que la “Federación Rusa apoya a sus compatriotas que viven en el extranjero en el cumplimiento de sus derechos, para garantizar la protección de sus intereses y la preservación de su identidad cultural rusa” (Reuters, 2022b).

Estas ideas, aunque hayan adquirido estatus de doctrina de política exterior no son para nada nuevas. La idea de que exista un mundo ruso más allá de las fronteras políticas de la Federación Rusa había sido ya debatida por filósofos, sociólogos y especialistas en ciencias políticas antes de que Putin la utilizara por primera vez en un discurso de 2007 al Parlamento ruso. Pero al incorporarla al discurso oficial se favoreció una interpretación particular, que adquirió carácter

oficial, haciendo que otras interpretaciones perdieran importancia y fuerza. Además del gobierno, la idea y la narrativa del Mundo Ruso, ha sido también apoyada por la Fundación Mundo Ruso (auspiciada por el gobierno), por Rossotrudnichestvo (Agencia Federal para los Asuntos de Colaboración con la Comunidad de Estados Independientes, Compatriotas en el Extranjero y Cooperación Humanitaria Internacional) y la Iglesia ortodoxa rusa. Esta narrativa, muchas veces incoherente, se basa en cuatro puntos clave.

En primer lugar, el Mundo se presenta como una civilización. Los marcadores de esta civilización son culturales —aunque en ocasiones se habla de “raza rusa”— y son la lengua rusa, el cristianismo ortodoxo y la cultura rusa en general. En la página web de la Fundación Mundo Ruso, en la presentación de su ideología, se afirma que pertenecen al Mundo Ruso no solo los de raza rusa y los ciudadanos rusos, sino “todos aquellos que quedaron en las repúblicas exsoviéticas o los que emigraron de Rusia” (Fondo “Russkiy Mir”, 2023). Mir en ruso quiere decir comunidad y en este sentido la idea de Mundo Ruso apela a una comunidad que va más allá de las fronteras nacionales. Como hemos dicho, la Iglesia ortodoxa rusa, y sobre todo el Patriarcado de Moscú ha apoyado mucho esta retórica de Mundo Ruso. El Patriarca Kiril ya decía en 2009 que “núcleo del mundo ruso son Rusia, Ucrania [y] Bielorrusia”, es decir, los Estados que surgieron en el territorio de la sagrada Rus medieval. Esta interpretación, como es obvio agrada a Putin y por ello ha apoyado esta interpretación enfatizando la dimensión religiosa y destacando la importancia del cristianismo ortodoxo para “unir a Rusia, Ucrania y Bielorrusia mediante fuertes lazos de hermandad” (Feklyunina, 2016).

El segundo punto que sostiene la narrativa del Mundo Ruso es el origen común, del cual ya he hablado al tratar la religión como cultura. Kiril, siguiendo a Putin afirmó ya en 2009 que rusos y ucranianos son un pueblo “espiritualmente” único (Feklyunina, 2016).

El tercer elemento de la narrativa es el de un Mundo Ruso en el que existe una relación jerárquica entre Rusia y los otros miembros de la comunidad. Aquí es donde se muestran más las incoherencias de la narrativa. Por un lado, se habla del Mundo Ruso como de un espacio de civilización multinacional en el que Rusia es solo una de sus partes constituyentes y al mismo tiempo se afirma que en este espacio de civilización Rusia tiene la primacía. Esta incoherencia en la doctrina del Mundo Ruso es una muestra de la tensión que existe aún en la Federación Rusa entre ser una nación y ser un imperio. El Patriarca Kiril ya desde el inicio de su patriarcado apoyó esta interpretación y se refirió a las culturas ucraniana, bielorrusa y moldava como “partes orgánicas” del Mundo Ruso que habían “enriquecido [su] cultura polifacética”. Por otro lado, Rusia se imaginaba como el corazón de la comunidad y pertenecer al Mundo Ruso implicaba identificarse con Rusia y no con la Rus. Como se explica en la página web de la Fundación Mundo Ruso, “todas las capas del Mundo Ruso [...] están unidas a través de la percepción de su conexión con Rusia”, o, de forma aún más explícita, el “Mundo Ruso es el mundo de Rusia” (Fondo “Russkiy Mir”, 2023).

Por último, el cuarto punto clave de Mundo Ruso es la identidad colectiva proyectada que legitima un modelo particular de relación entre el Estado y la sociedad al destacar la diferencia del Mundo Ruso con respecto a Occidente. El Mundo Ruso se construyó, según Kiril como una “civilización única”, una civilización basada en los “ideales de libertad, fe, espiritualidad, bondad [y] conciencia” Si bien admite que comparte con Europa sus raíces cristianas, el Mundo Ruso se imagina distinto y superior a Europa por la forma en que ha sabido conservar los valores cristianos que Europa ha perdido. Según Putin “sin los valores arraigados en el cristianismo [...], sin las normas de moralidad que han tomado forma a lo largo de milenios, la gente perderá

El Patriarca Kiril ya decía en 2009 que “núcleo del mundo ruso son Rusia, Ucrania [y] Bielorrusia”

inevitablemente su dignidad humana”. La singularidad del Mundo Ruso no le permite seguir los modelos políticos occidentales, sino que está llamado a buscar su propio camino (Feklyunina, 2016).

Como se ve, la doctrina del Mundo Ruso, define una relación. Hay que decir que es un modo de leer la realidad social y religiosa de Rusia y de Ucrania que no tiene en cuenta algunos datos importantes. Desde el punto de vista ruso, en ruso se distingue: **ру́сский** (rússkij, ruso) que sería el étnica y culturalmente ruso, del **россия́нинъ** (rossijánin, rusianos) que son los que tienen pasaporte y son ciudadanos, pero no son étnicamente y culturalmente rusos, como por ejemplo tártaros, chechenos o daguestanos. Forman un 25% de la Federación Rusa, dentro de la cual hay 21 repúblicas de este tipo. Desde el punto de vista ucraniano, incluir a Ucrania dentro del mundo ruso, supone no tener en cuenta que históricamente los territorios de Ucrania en los tiempos de su pertenencia a la Mancomunidad de las Dos Naciones, era religiosamente muy plural, cosa que no ocurría con el Principado de Moscú.

Con motivo de la invasión de Ucrania, la doctrina de Mundo Ruso apoyada por Kiril, ha sido condenada como herética por numerosos teólogos ortodoxos fuera de Rusia. Se puede encontrar la condena en *Public Orthodoxy*, un centro de estudios ortodoxos de la Universidad de Fordham. En esta declaración se habla de Mundo Ruso como de una forma de fundamentalismo religioso ortodoxo étnico-racial, que rechazan como herético y como doctrina no ortodoxa. Y acusan además de doctrina gnóstica y maniquea la dicotomía entre una Santa Rusia fiel al cristianismo y un Occidente degradado e inmoral (“A Declaration on the ‘Russian World’ (Russkii Mir) Teaching”, 2022).

Todo esto pone de manifiesto una tensión que recorre el mundo ortodoxo que tiene que ver con la práctica y el poder. Hablaré de ello en un momento.

3.2. Religión como relación entre Iglesia-Estado

Hasta aquí hemos hablado de la religión como relación entre Rusia y Ucrania. Pero se puede pensar la cuestión de la relación como relación entre la Iglesia y el Estado, que en el caso ruso es muy interesante para comprender por qué el Patriarcado de Moscú, sobre todo desde el 2009, cuando Kiril fue elegido patriarca, se ha adherido tan fuertemente a la noción de Mundo Ruso y dado credibilidad y fundamento al elemento religioso o espiritual que forma parte de las notas que caracterizan esta noción de identidad y de pertenencia.

Para esto tenemos que recorrer breve y velozmente la historia de la Iglesia ortodoxa rusa. En la Iglesia ortodoxa existe un primado de honor para el Patriarca de Constantinopla, cuya autoridad y poderes, nada tienen que ver con la del Papa de Roma en la Iglesia Católica. Las Iglesias ortodoxas se organizan en iglesias autocéfalas, es decir que se gobiernan a sí mismas. Las Iglesias autocéfalas tienen un territorio canónico que coincide (normalmente) con el de un país. Indudablemente, una modificación de fronteras nacionales se convierte en un asunto eclesiástico. Y esto se refleja en el actual conflicto.

Desde sus orígenes existe en la Iglesia ortodoxa rusa un ideal de fusión entre la comunidad religiosa y la comunidad política. Durante la Edad Media y hasta el reinado de Pedro el Grande se teoriza la relación entre el Metropolitano y luego el patriarca y el príncipe de Moscú y luego el zar, como de *symphonia*. Esta *symphonia* consistía en un equilibrio en el que el zar concebía su zarato como una misión divina que consistía en ocuparse de la seguridad interna y externa

Desde sus orígenes existe en la Iglesia ortodoxa rusa un ideal de fusión entre la comunidad religiosa y la comunidad política

de la comunidad ortodoxa, mientras que el patriarca regulaba la vida de los súbditos desde su nacimiento hasta su muerte. Una parte importante de esta symphonia es la protección del zar a la Iglesia ortodoxa. La symphonia tenía más ideal que de real y la mayor fuerza y poder del zar o del patriarca dependía de las circunstancias. Un interesante ejemplo de esta symphonia, es como poco después de que Iván el Terrible pase de ser príncipe de Moscú a primer zar en 1547, en Moscú el metropolitano pase a ser patriarca de la ciudad del zar, Moscú, la nueva Roma, y toda Rusia en 1588 (Cesari, 2021).

Con Pedro el Grande, como tantas otras cosas en Rusia, esto cambió. En 1721 el zar promulgó el Reglamento Eclesial que abolió el patriarcado y puso el gobierno de la Iglesia ortodoxa rusa en manos de un sínodo de obispos que de hecho era controlado por el Estado. Las actividades de la Iglesia fueron restringidas más allá del culto y muchas escuelas, hospitales y talleres que existían junto a un monasterio o una iglesia fueron cerrados. Durante el reinado de Catalina la Grande, el control de la Iglesia por parte del Estado y la secularización de los bienes de la Iglesia se acentuaron. El Reglamento Eclesial estuvo en vigor hasta 1917 (Cesari, 2021).

Aunque durante el siglo XIX se mantuvo la sumisión de la Iglesia al Estado, el siglo XIX vio en toda Europa el desarrollo de los nacionalismos y del romanticismo. Es en este siglo cuando el movimiento eslavófilo retoma y recrea ciertas ideas o mitos sobre la nación rusa. Se vuelve a afirmar la ortodoxia como foco de la comunidad política y cultural. Se habla por primera vez de una civilización rusa distinta de Europa y de Asia, con sus particularidades culturales e históricas. También subraya un cierto comunitarismo (recordemos que en ruso *mir*, quiere decir mundo, pero también comunidad) como piedra angular de la comunidad nacional rusa (Cesari, 2021).

La Iglesia ortodoxa rusa aprovechó el momento revolucionario de 1917 para restaurar el Patriarcado. El 28 de octubre, pocos días después de que los bolcheviques tomaran el poder en San Petersburgo, por primera vez en casi tres siglos fue elegido un patriarca, Tijón. Sin embargo, este aparente resurgir no fue sino el preámbulo de una durísima persecución que solo cesó cuando, al inicio de la II Guerra Mundial, Stalin vio el valor propagandístico y nacionalista de la Iglesia ortodoxa. Durante el tiempo de la persecución, los religiosos que habían huido de la Revolución de 1917 se organizaron, tras el sínodo de 1921 en Sremski Karlovci, como Iglesia ortodoxa rusa fuera de Rusia. Esta Iglesia rompió la comunión con el patriarcado de Moscú al considerarlo colaboracionista con los bolcheviques (Cesari, 2021).

Tras la caída del comunismo, la Iglesia ortodoxa rusa tuvo, también que encontrar de nuevo su lugar en la sociedad y en el mundo. Al Patriarca Aleksy II (1990-2008) le tocó conducir a la Iglesia ortodoxa rusa justo después de la caída del comunismo soviético. A Aleksy II se le reconoce su capacidad para restaurar la vida de monasterios e iglesias de capital importancia. El patriarca también supo posicionar a la Iglesia dentro del resurgir del nacionalismo ruso, asociándola estrechamente con el ejército y la administración. Por último, consiguió la reconciliación de la Iglesia ortodoxa rusa en el exterior con el patriarcado de Moscú (Garrard y Garrard, 2008). Hay que señalar como la restitución de propiedad eclesial en Ucrania puso bajo el control último de la Iglesia ortodoxa rusa-Patriarcado de Moscú, es decir la Iglesia ortodoxa ucraniana, importantes iglesias y monasterios (Kozelsky, 2014).

La Iglesia ortodoxa rusa no solo ha retejido su estrecha relación con el Estado ruso a nivel doméstico, sino que también ha sido un importante colaborador de la política exterior rusa bajo la forma de lo que en los estudios de relaciones internacionales se llama poder blando (Nye,

La Iglesia ortodoxa rusa no solo ha retejido su estrecha relación con el Estado ruso a nivel doméstico, sino que también ha sido un importante colaborador de la política exterior rusa

1990). En foros internacionales, la Iglesia ortodoxa rusa ha dado credibilidad y fundamento a la retórica de Putin de su defensa de los valores cristianos y de valores tradicionales (Stoeckl, 2016).

Todo esto, teniendo en cuenta el conflicto que nos ocupa, es particularmente importante para Putin, porque el territorio canónico de la Iglesia ortodoxa rusa comprendía Ucrania. Hasta inicios del 2019 la gran mayoría de los cristianos ortodoxos de Ucrania pertenecían al patriarcado de Moscú, y esto, vista la alianza de trono y altar en Rusia, tenía gran valor para Putin. Esta alianza se trata de algo que podríamos decir que no tiene nada de novedoso, sino que, en Rusia, el Estado y la Iglesia ortodoxa han revertido a la pauta histórica (Kotkin, 2016). Pero precisamente por esto se ha desatado una lucha de poder no solo entre Rusia y Ucrania como Estados, sino también entre las Iglesias ortodoxas. Esto es lo que nos hace pasar a religión como práctica y como poder.

4. Religión como práctica y como poder

Como hemos dicho al principio, la religión es práctica y es poder. Es práctica porque ritual, modo de estar en el mundo, acción que expresa un valor; y es poder porque es poder compensador (si te sacrificas en este mundo recibes una recompensa divina), pero es también poder como capital social, es poder en cuanto dispone de recursos materiales y recursos humanos, es poder porque es estatus, reconocimiento o influencia social.

Un buen ejemplo de la religión como práctica y poder la encontramos en una homilía dominical de finales de septiembre de 2022 en la que el patriarca Kiril de Moscú afirmó que la iglesia reza por la paz pero que si uno, “movido por el sentido del deber, [...] permanece fiel a su vocación y muere en el cumplimiento del deber militar, está cometiendo ciertamente un acto equivalente al sacrificio. Se sacrifica por los demás. Y por eso, creemos que este sacrificio lava todos los pecados que el hombre ha cometido” (Ramos Díaz, 2022). Morir en el frente redime pecados y gana la salvación. Una práctica religiosa, que se basa en el poder compensador de la religión, y que afecta, claramente, al conflicto que nos ocupa.

Pero además de poder entendido como poder compensador, el conflicto que estamos viviendo es una lucha de poder dentro de la Iglesia ortodoxa y no solo entre Rusia y Ucrania. En lo que toca a la fe cristiana, los territorios de la actual Ucrania han sido desde el bautismo de Vladimiro territorios de rito bizantino, primero dependientes directamente de Constantinopla y luego del patriarcado de Moscú desde su erección canónica en 1589. Ya hemos señalado como en 1596, como reacción a la nueva creación del patriarcado de Moscú, el patriarca del Kyiv rompió sus lazos con Constantinopla y entró en comunión con Roma. Podríamos decir que de alguna manera hoy la historia se repite, pero de otra manera. Después de la anexión de Crimea y del apoyo a los rebeldes de Donetsk y Lugansk, cobró mayor fuerza en Ucrania —entre los que rechazaban la conexión rusa— que para asegurar la independencia del país era necesaria una iglesia autocéfala ucraniana. Hasta 2014 en Ucrania los cristianos se dividían entre grecocatólicos en comunión con Roma, la Iglesia ortodoxa ucraniana dependiente del patriarcado de Moscú que era muy mayoritaria y dos Iglesias autocéfalas minoritarias. Las dos Iglesias autocéfalas minoritarias no eran reconocidas por el patriarca Ecuménico de Constantinopla, pero a partir de 2014 esto empezó a cambiar. En 2018 hubo un concilio de las dos Iglesias autocéfalas minoritarias al que se invitó a aquellos obispos de la Iglesia ortodoxa ucraniana que quisieran unirse. De este concilio resultó una Iglesia ortodoxa de Ucrania, autocéfala e independiente de Moscú

En 1596, como reacción a la nueva creación del patriarcado de Moscú, el patriarca del Kiev rompió sus lazos con Constantinopla y entró en comunión con Roma. Podríamos decir que de alguna manera hoy la historia se repite

y reconocida desde principios de 2019 como autocéfala por medio de un *Tomos* del patriarca de Constantinopla (*primus inter pares*) en la Iglesia ortodoxa. Desde principios de 2019 ha habido algunas transferencias de parroquias, por diferentes motivos, de la Iglesia ortodoxa ucraniana a la Iglesia ortodoxa de Ucrania. El proceso se ha intensificado con la invasión rusa de 2022.

A propósito de la autocefalia de una Iglesia ortodoxa de Ucrania, en agosto de 2018, en la celebración de los 27 años de independencia de Ucrania, el presidente del país, Poroschenko decía que no “puede haber un cuerpo libre, cuando el alma está en cautiverio” y que por ello estaban “decididos a poner fin a la dependencia antinatural y no canónica de la Iglesia rusa de una parte importante de nuestra comunidad ortodoxa”. Una iglesia a la que acusaba de santificar la guerra híbrida contra Ucrania y de rezar por el gobierno y el ejército ruso. Por ello afirmaba que el “cristianismo ucraniano tiene más de mil años de historia, su propia tradición teológica, litúrgica y eclesiástica. Ahora que hemos restaurado y defendido la independencia estatal de Ucrania con capital en Kyiv, no hay razón para que no haya una Iglesia ortodoxa autocéfala de Ucrania igual a las demás Iglesias ortodoxas autocéfalas”. En su discurso, Poroschenko deja claro que el *Tomos* que concede la autocefalia a una Iglesia ortodoxa de Ucrania va mucho más allá de la religión y dice que es “similar al fortalecimiento del ejército, la protección de la lengua, la lucha por el ingreso en la Unión Europea y la OTAN. Es otro punto de referencia estratégico en nuestro camino histórico. Es un componente importante de nuestra independencia” (The Ukrainian Weekly, 2018).

La concesión de la autocefalia a una Iglesia ortodoxa de Ucrania por parte del Patriarca Ecuménico de Constantinopla ha causado inmensa tensión no solo dentro de Ucrania y entre Kyiv y Moscú, sino que ha supuesto un cisma entre Moscú y Constantinopla, que han roto la comunión ortodoxa entre ambas Iglesias.

Ya en 2016 el patriarcado de Moscú, junto con los patriarcados de Georgia, Bulgaria y Antioquía, no fueron al primer Concilio Ecuménico Ortodoxo en 1000 años que se celebró en Creta. Una parte importante del conflicto actual es fruto de la rivalidad entre Moscú y Constantinopla por quién lidera la Iglesia ortodoxa (Carras, 2019). Lo que resulta paradójico es que la guerra, que debería devolver Ucrania al redil de Moscú, de hecho, está haciendo que suceda justo lo contrario. Si en 2018 una parte importante de los cristianos ortodoxos en Ucrania adherían al patriarcado de Moscú, con el *Tomos* de Costantinopla y la erección canónica de una Iglesia ortodoxa de Ucrania, autocéfala, se ha iniciado un traspaso de fieles que la guerra ha acelerado.

En su discurso del 21 de febrero de 2022 con el que pretendía justificar la inminente invasión de Ucrania con un relato histórico distorsionado, Putin afirmó sin pruebas que Kyiv se estaba preparando para la “destrucción” de la Iglesia ortodoxa ucraniana del patriarcado de Moscú. La destrucción podríamos decir que se está produciendo, pero no por obra de Kyiv, sino del mismo Putin. La reacción del metropolitano Onuphry de Kyiv y toda Ucrania, Patriarca de la Iglesia ortodoxa ucraniana, es decir, perteneciente al patriarcado de Moscú, comparando la guerra con el “pecado de Caín”, el personaje bíblico que asesinó a su hermano, indica que incluso la Iglesia de orientación moscovita tiene un fuerte sentido de la identidad nacional ucraniana y toma sus distancias de las acciones de Putin. En comparación, el patriarca moscovita Kiril ha hecho un llamamiento a la paz, pero no ha culpado a Putin y al ejército ruso de la invasión (Smith, 2022).

A finales de mayo de 2022, Onuphry dio un paso más de distanciamiento que tiene que ver con la práctica religiosa, pero que a la vez expresa las relaciones de poder, cuando durante la liturgia en el monasterio de las Cuevas de Kyiv (uno de los lugares santos más importantes para

Si en 2018 una parte importante de los cristianos ortodoxos en Ucrania adherían al patriarcado de Moscú, con el Tomos de Costantinopla y la erección canónica de una Iglesia ortodoxa de Ucrania, autocéfala, se ha iniciado un traspaso de fieles que la guerra ha acelerado

el cristianismo ortodoxo, sobre todo el ortodoxo eslavo, ya que es un monasterio que se funda en 1051) conmemoró a todos los primados de las Iglesias locales con las que la Iglesia ortodoxa Ucraniana está en comunión, pero no conmemoró al patriarca Kiril de Moscú y toda Rusia como jerarca por encima de él, sino que leyó los dípticos según la práctica de los primados de las Iglesias locales autocéfalas. Es decir, de alguna manera, se declaró independiente de Moscú por vía de la práctica litúrgica porque anteriormente, como jefe de una Iglesia autónoma dentro del patriarcado de Moscú, Onuphry conmemoraba al patriarca Kiril de Moscú y toda Rusia como primado de la Iglesia local ucraniana. De hecho, también ese mismo mayo, la Iglesia ortodoxa ucraniana celebró un pequeño concilio local en el que resolvió reforzar su autogobierno e independencia del patriarcado de Moscú. Tras el concilio, “el jefe adjunto del departamento de Relaciones Eclesiásticas Exteriores de la Iglesia ortodoxa ucraniana, informó de que se había eliminado de los estatutos toda mención a cualquier relación con la Iglesia ortodoxa rusa” (OrthoChristian.com, 2022; Reuters, 2022a). Esto para el patriarcado de Moscú es gravísimo porque una Iglesia ortodoxa ucraniana separada de Moscú hace que la Iglesia ortodoxa rusa pierda mucho peso en la ortodoxia mundial y pone en peligro el que siga siendo el centro de esta, como lo lleva siendo siglos, por ser la más grande, rica y poderosa (Krawchuk, 2021). Por eso, en enero de 2019, cuando el patriarca ecuménico Bartolomé reconoció a la recién creada Iglesia ortodoxa de Ucrania como independiente de Moscú, Moscú tomó represalias rompiendo las relaciones con el patriarca de Constantinopla.

Todo esto denota que dentro del mundo ortodoxo hay un gran cisma hasta el punto de que algunos autores hablan de “ortodoxia en dos manifestaciones”, una manifestación sigue apegada al modelo clásico en el que entre la unidad de fe de las Iglesias ortodoxas y la lógica territorial que las divide prevalece la idea de “Iglesias nacionales”, mientras que a la vez se ha desarrollado una comunidad cada vez más global y desterritorializada. Estas dos manifestaciones luchan por las almas de los cristianos ortodoxos (Kormina y Naumescu, 2020; Bremer et al., 2022). La guerra entre Rusia y Ucrania se puede leer, también, como parte de esta batalla entre las Iglesias ortodoxas. Este gran cisma en el mundo ortodoxo afecta también a toda la cristiandad, porque dejado en suspenso el diálogo ecuménico.

5. Conclusiones

La presentación que hemos realizado de las dimensiones religiosas del conflicto entre Rusia y Ucrania pone de manifiesto la polimorfa manifestación social y en el plano de las relaciones internacionales de la religión, en este caso de la fe ortodoxa. Este recorrido nos permite comprender, no solo las dimensiones religiosas del conflicto concreto, sino que también puede ayudar a comprender mejor como la relación entre el gobierno del Federación Rusa y la Iglesia ortodoxa rusa afecta o puede afectar a las relaciones de este país con otros países que son territorios desgajados de la URSS, una cuestión aún muy actual que seguramente volverá a aparecer en otros escenarios. No podemos descartar que, en los próximos escenarios, las dimensiones religiosas también formen parte del cuadro total del conflicto como lo prueba la alineación de las iglesias ortodoxas a favor o en contra de la Iglesia ortodoxa rusa.

No es posible vaticinar como terminará la guerra, pero en su dimensión religiosa estamos convencidos de que se puede sostener que Putin y la Iglesia ortodoxa rusa la han perdido. Los cristianos ortodoxos ucranianos han abandonado en masa la comunión con el patriarcado de Moscú. Salvo que se produjese una victoria total rusa que resultara en la anexión de Ucrania,

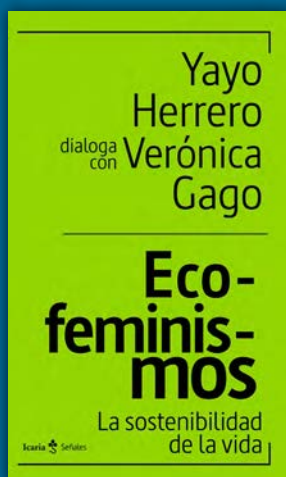
Una Iglesia ortodoxa ucraniana separada de Moscú hace que la Iglesia ortodoxa rusa pierda mucho peso en la ortodoxia mundial y pone en peligro el que siga siendo el centro de esta, como lo lleva siendo siglos, por ser la más grande, rica y poderosa

algo que en este momento parece altamente improbable, la pérdida de los cristianos ortodoxos en Ucrania para el patriarcado de Moscú parece irreversible. Por un lado, esto debilita las aspiraciones de liderar la Ortodoxia de la Iglesia ortodoxa rusa, y con ello también se debilita el apoyo que esta puede dar a las aspiraciones geopolíticas de Putin. Por otro lado, la separación de los ortodoxos de Ucrania del patriarcado de Moscú y el hecho de que su punto de referencia último vuelva a ser Kyiv, sea en la Iglesia ortodoxa de Ucrania o en la Iglesia ortodoxa ucraniana, tendería a reforzar el sentimiento nacional ucraniano si tenemos en cuenta las dinámicas más comunes de relación Iglesia-Estado en los países de tradición ortodoxa. Estas dinámicas pueden además verse reforzadas si se aprueba el proyecto de ley que prohibiría la Iglesia ortodoxa ucraniana, cuyos bienes, clero y fieles, podemos conjeturar que se integrarían en la Iglesia ortodoxa de Ucrania.

Referencias

- A Declaration on the “Russian World” (Russkii mir) Teaching. (2022, marzo 13). *Public Orthodoxy*. <https://publicorthodoxy.org/2022/03/13/a-declaration-on-the-russian-world-russkii-mir-teaching/>
- Bremer, T., Brüning, A. y Kizenko, N. (2022). *Orthodoxy in Two Manifestations: The Conflict in Ukraine as Expression of a Fault Line in World Orthodoxy*. Peter Lang. <https://doi.org/10.3726/b20057>
- Britannica. (2023a). Rusyn: History, Culture & Language. <https://www.britannica.com/topic/Rusyn-people>
- Britannica. (2023b). Ukrainian Greek Catholic Church. <https://www.britannica.com/topic/Ukrainian-Greek-Catholic-Church>
- Britannica. (2023c). Union of Brest-Litovsk. <https://www.britannica.com/event/Union-of-Brest-Litovsk>
- Carras, I. (2019, febrero 21). Moscow, Kyiv, Constantinople: what happens after the Ukrainian Church crisis? *OpenDemocracy*. <https://www.opendemocracy.net/en/odr/moscow-kyiv-constantinople-what-happens-after-ukrainian-church-crisis/>
- Cesari, J. (2021). *We God's People: Christianity, Islam and Hinduism in the World of Nations*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108554466>
- Declaración contra la doctrina sobre el “Mundo Ruso”. (2022) <https://www.polymerwsvolos.org/2022/10/05/declaracion-contrala-doctrina-sobre-el-mundo-ruso/>
- Feklyunina, V. (2016). Soft power and identity: Russia, Ukraine and the “Russian world(s)”. *European Journal of International Relations*, 22(4), 773-796. <https://doi.org/10.1177/1354066115601200>
- Fondo “Russkiy Mir”. (2023). Ideología. <https://russkiymir.ru/languages/spain/Ideologia.htm>
- Garrard, J. y Garrard, C. (2008). *Russian Orthodoxy Resurgent: Faith and Power in the New Russia*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400828999>
- Kormina, J. y Naumescu, V. (2020). A new “Great Schism”? Theopolitics of communion and canonical territory in the Orthodox Church. *Anthropology Today*, 36(1), 7-11. <https://doi.org/10.1111/1467-8322.12551>

- Kotkin, S. (2016). "Russia's Perpetual Geopolitics: Putin Returns to the Historical Pattern". *Foreign Affairs*, 95(3), 2-9.
- Kozelsky, M. (2014). Religion and the crisis in Ukraine. *International Journal for the Study of the Christian Church*, 14(3), 219-241. <https://doi.org/10.1080/1474225X.2014.957635>
- Krawchuk, A. (2021). War and Religious Discourse in the Russia–Ukraine Conflict. En M. Shafiq y T. Donlin-Smith (eds.), *The (De)Legitimization of Violence in Sacred and Human Contexts*. Palgrave MacMillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51125-8_10
- Lukiv, J. (2023, 28 de julio 28). Guerra Rusia - Ucrania: Kyiv cambia la fecha de celebración del día de Navidad para distanciarse de Moscú. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/articulos/c03x98d9g7po>
- Nye, J. (1990). Soft power. *Foreign Policy*, (80), 153-171. <https://doi.org/10.2307/1148580>
- OrthoChristian.com. (2022, 28 de mayo). Met. Onuphry changes how he commemorates—reads diptychs of Orthodox primates. <https://orthochristian.com/146428.html>
- The Ukrainian Weekly. (2018, 31 de agosto). President Petro Poroshenko's speech at the military parade in Kyiv. <https://subscription.ukrweekly.com/2018/08/president-petro-poroshenkos-speech-at-the-military-parade-in-kyiv/>
- Putin, V. (2021). On the Historical Unity of Russians and Ukrainians. *Kremlin*. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>
- Ramos Díaz, A. W. (2022). La teología bélica del Patriarca ruso: morir en el frente lava los pecados. *Aleteia.org*. <https://es.aleteia.org/2022/09/26/la-teologia-belica-del-patriarca-ruso-morir-en-el-frente-lava-los-pecados/>
- Reuters. (2022a). Moscow-led Ukrainian Orthodox Church breaks ties with Russia. <https://www.reuters.com/world/europe/moscow-led-ukrainian-orthodox-church-breaks-ties-with-russia-2022-05-28/>
- Reuters. (2022b). Putin aprueba una nueva doctrina de política exterior basada en el "Mundo Ruso". <https://es.euronews.com/2022/09/05/ucrania-crisis-putin>
- Reuters. (2023). Ukrainian parliament votes to ban Orthodox Church over alleged links with Russia. <https://www.theguardian.com/world/2023/oct/20/ukrainian-parliament-votes-to-ban-orthodox-church-over-alleged-links-with-russia>
- Council on Foreign Relations. (2018). Russia, Ukraine, and the Orthodox Church. <https://www.cfr.org/conference-calls/russia-ukraine-and-orthodox-church>
- Smith, P. (2022, 27 de febrero). How is Russia-Ukraine war linked to religion? *AP News*. <https://apnews.com/article/russia-ukraine-vladimir-putin-kyiv-europe-nationalism-f22c6c17784674a5eaad0f0a1ff17ca>
- Stoeckl, K. (2016). The Russian Orthodox Church as moral norm entrepreneur. *Religion, State and Society*, 44(2), 132-151. <https://doi.org/10.1080/09637494.2016.1194010>
- Woodhead, L. (2011). Five concepts of religion. *International Review of Sociology*, 21(1), 121-143. <https://doi.org/10.1080/03906701.2011.544192>



Ecofeminismos: la sostenibilidad de la vida

Yayo Herrero y Verónica Gago

2023. Icaria

144 páginas

ISBN: 9788418826948



María Ríos Morales

Universidad Pontificia Comillas

Ecofeminismos. La sostenibilidad de la vida nos introduce de manera amena y directa en las diferentes corrientes del ecofeminismo y, en concreto, en el enfoque de la sostenibilidad de la vida, además de proporcionar un diálogo interesante sobre estas temáticas entre las pensadoras Yayo Herrero y Verónica Gago.

La introducción del libro está a cargo de Verónica Gago (Chivilcoy, 1976), politóloga, investigadora y activista argentina, cuyo trabajo previo se enmarca en la crítica al neoliberalismo desde la teoría feminista (*La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*, 2015; *La potencia feminista - o el deseo de cambiarlo todo*, 2019, entre otros), así como en la investigación de los movimientos sociales internacionales y la defensa de los derechos de las mujeres en Latinoamérica como integrante del movimiento *Ni una menos*. En esta breve introducción, la autora nos sitúa en el formato que tomará el ensayo, el cual se presenta como una conversación entre dos pensadoras que, desde las diferencias y similitudes contextuales de dos continentes diferentes, pretenden presentar una “radiografía provisoria” de cómo en un contexto de pandemia global el sistema capitalista “ha reconfigurado las formas de trabajo, los modos de consumo, los parámetros de ingreso, las relaciones sexo-genéricas y el vínculo con el paisaje, a la vez que ha evidenciado a las economías autosugestivas y comunitarias como infraestructuras imprescindibles de cuidado y apoyo en la precariedad” (Gago y Herrero, 2023, p. 11).

Yayo Herrero (Madrid, 1965), reconocida antropóloga, ingeniera agrícola, educadora social y activista, toma el relevo tras la introducción y nos presenta de nuevo su concepción del ecofeminismo, esta vez enmarcado en el contexto pospandemia y de desigualdad ocasionado por las últimas crisis (crisis económica del 2008, crisis ocasionada por la COVID-19, emergencia medioambiental, etc.). En esta primera parte, titulada “La vida en común en tiempos de emergencias: apuntes desde la perspectiva de la sostenibilidad de la vida”, Herrero hace un breve repaso a las diversas corrientes del ecofeminismo y a sus características definitorias. Conviene mencionar que el tipo de ecofeminismo planteado por la autora va más allá de la mera aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible o la defensa de los derechos de las mujeres en las agendas internacionales (o también llamado *ambientalismo de género*). En este caso, la autora pretende ir más allá en su análisis político, sociológico y antropológico tomando la crisis ecosocial como una representación de la desconexión de los seres humanos con sus propios cuerpos y aquellos parámetros que hacen posible la vida (desde una perspectiva tanto material en cuanto a recursos naturales, como social y los trabajos de cuidados llevados a cabo principalmente por mujeres). Este será, por tanto, el enfoque de la sostenibilidad o sustentabilidad de la vida escogido para hacer los análisis posteriores.

En los siguientes apartados del capítulo se revisan diversos temas derivados del impacto del cambio climático

en nuestras estructuras sociales, políticas y económicas y su especial impacto sobre las mujeres y las minorías. Por un lado, se hace una crítica a la cultura occidental en cuanto a nuestra concepción antropológica del ser humano “emancipado” de la naturaleza (Gago y Herrero, 2023, p. 27). Por otro lado, se presentan los fallos de la economía convencional y sus implicaciones a nivel ecológico (la falacia del crecimiento ilimitado, la lógica extractivista que afecta en especial al Sur Global, etc.) y a nivel de derechos de las mujeres y comunidades marginadas (haciendo hincapié en argumentos tomados de la economía feminista como la remuneración de los trabajos de cuidados y el aumento de los impactos negativos derivados del cambio climático para estos colectivos). Especialmente interesante resulta también el análisis de las lógicas de expulsión ocasionadas por la escasez de recursos que la crisis medioambiental conlleva. Bajo la mirada del ecofeminismo, las mismas dinámicas de exclusión y dominación que el patriarcado ejerce sobre la mujer son extrapoladas al saqueo de recursos y tierras en zonas rurales y comunidades con menor poder político, acentuando la desigualdad y vulnerabilidad de estas poblaciones las cuales se ven abocadas a desplazamientos masivos forzosos. Del mismo modo, se hace un análisis del discurso de la ultraderecha ante esta situación y de las políticas fronterizas de la Unión Europea las cuales, según las autoras, utilizan “la idea de escasez construida políticamente que tiene más que ver con el despilfarro y la injusticia que con el problema de los límites” (Gago y Herrero, 2023, p. 43). En los últimos apartados del capítulo se ofrecen diferentes alternativas para “poner la vida en el centro” y desarrollar un programa de cambio de cara a una transición ecológica justa, si bien acaba siendo más bien un decálogo u hoja de ruta hacia donde caminar que una propuesta concreta y adaptada a una aplicación directa de estas ideas.

En el segundo y último capítulo del libro se ofrece ya el diálogo entre las dos autoras donde, en clave de conversación, se profundiza y navega sobre los temas introducidos

anteriormente aterrizándolos en los contextos de la pospandemia en Argentina y España. Se expone cómo la pandemia ha puesto de manifiesto injusticias y situaciones precarizadas que se vienen gestando desde las últimas crisis económicas, así como la revalorización de las redes comunitarias e iniciativas autogestionadas que se pusieron en marcha durante los meses de confinamiento. Esta parte quizás suponga la de mayor dificultad de comprensión para el lector menos versado en los actuales debates dentro del movimiento feminista y ecologista, debido también a la utilización de un lenguaje más enrevesado y un léxico propio de estas teorías sin una previa definición de conceptos más de corte sociológico.

En conclusión, el presente libro ofrece una valiosa exposición de los argumentos ecofeministas al analizar la crisis ecosocial en el contexto actual. Sin embargo, se debe tener en cuenta que su alcance no es exhaustivo, ni tampoco pretende serlo, además de adolecer en ocasiones de la falta de referencias a casos concretos de aplicación y de respaldo ante afirmaciones polémicas, como por ejemplo, sus críticas a organismos políticos e institucionales. No obstante, constituye una breve y fascinante aproximación a la teoría del ecofeminismo y al enfoque de la sostenibilidad de la vida. Este trabajo puede atraer tanto a aquellos lectores menos familiarizados con el tema, especialmente en su primer capítulo, como a los y las seguidoras de estas dos autoras en el segundo capítulo, donde atendemos a un fluido y estimulante intercambio de ideas que simula una conversación hablada.

Referencias

- Gago, V. (2015). *La razón neoliberal: Economías barrocas y pragmática popular*. Tinta Limón.
- Gago, V. (2019). *La potencia feminista - o el deseo de cambiarlo todo*. Tinta Limón.
- Gago, V. y Herrero, Y. (2023). *Ecofeminismos. La sostenibilidad de la vida*. Icaria Editorial.



La polarización política en Estados Unidos. Orígenes y actualidad de un conflicto permanente

Josep María Colomer

2023. Debate, Penguin Random House Grupo Editorial

222 páginas

ISBN: 978-84-19399-42-7



Alfredo Crespo Alcázar

Universidad Rey Juan Carlos

El profesor Josep María Colomer nos ofrece una oportuna obra en la que aborda de forma rigurosa un objeto estudio muy sugerente, Estados Unidos, una nación que suscita tantas filias como fobias. El autor disecciona un fenómeno clave que, sin duda alguna, va a condicionar el presente del país como es su polarización en aumento, debido esencialmente a la existencia de dos partidos políticos muy disciplinados, lo que genera agravios.

Este hecho tuvo como orígenes más cercanos las administraciones encabezadas por Bill Clinton en los años 90 de la pasada centuria, para intensificarse durante el gobierno de Donald Trump (2016-2020). La llegada a la Casa Blanca de Joe Biden no podemos decir que haya generado cambios significativos. A la hora de argumentar su postura, Josep María Colomer realiza una explicación amplia de la historia institucional de Estados Unidos. En este sentido, destacan sus referencias al rechazo de la monarquía por parte de los Padres Fundadores de la Nación. Además, nos recuerda que la Declaración de Independencia calificaba al Rey de Inglaterra como tirano, si bien esta perspectiva resulta compatible con el temor mostrado a que se creara una democracia anárquica.

En el recorrido cronológico que lleva a cabo Josep María Colomer sobresalen algunos aspectos que quizás hoy puedan suscitar sorpresa. Uno de ellos radica en el escaso espacio que ocuparon las relaciones exteriores en la agenda de Washington durante sus primeros compases como nación. La construcción de un solvente aparato

estatal se convirtió en el gran objetivo, aunque acabó generando una repercusión que no admitió vuelta atrás: el incremento de los poderes del presidente, tanto en época de guerra como en momentos complejos como la (gran) depresión económica de 1929, en detrimento de las facultades del Congreso. En palabras del autor:

[...] sin embargo, sólo las guerras contra los británicos, los mexicanos y los españoles, así como las que condujeron a las dos guerras mundiales, fueron el resultado de políticas aprobadas por el Congreso. Todas las demás, incluidas la expansión del ejército, la guerra de Corea y el derrocamiento de gobiernos en Irán, Guatemala y República Dominicana y otros países durante la Guerra Fría, fueron iniciadas por los presidentes sin una declaración de guerra previa del Congreso. (p. 88)

En los últimos tiempos esta constante se pudo advertir con la aprobación de la Ley Patriota en respuesta al 11-s, la cual concedió al presidente George W. Bush amplias competencias de vigilancia, detención y persecución por tiempo indefinido, contando para ello con el beneplácito, cuando menos inicial, de la opinión pública estadounidense. Esto último varió cuando esa misma sociedad civil entendió que la posibilidad de sufrir ataques terroristas resultaba lejana, lo que a su vez se tradujo en un rechazo a la presencia de Estados Unidos en cualquier guerra librada en el extranjero (Irak y Afganistán). En este sentido, Colomer apunta un interrogante de interés, ¿la actual

guerra de Ucrania puede implicar un cambio en la tendencia de Estados Unidos a reducir su gasto en defensa y a no iniciar guerras?

Con todo ello, en sus compases iniciales como nación, los Padres Fundadores también rechazaron a los partidos políticos al considerar que representaban intereses de facción y no de nación, posibilitando una injerencia extranjera en las cuestiones nacionales, elemento subrayado por George Washington en su discurso de despedida: “durante la Convención de Filadelfia varios delegados advirtieron del peligro de que en un futuro los partidos políticos en el legislativo pudieran crear cargos en el ejecutivo solo para nombrar a sus propios miembros” (p. 102).

Sin embargo, los partidos se fueron haciendo necesarios y se convirtieron en organizaciones bien disciplinadas, aunque como insiste el autor, al existir sólo dos, esto redujo la agenda de temas. Durante las siete primeras elecciones presidenciales predominó el consenso, debido principalmente a una política exterior defensiva y de bajo perfil. El disenso comenzó en la etapa que el autor ubica entre 1824 y 1916. La cuestión principal objeto de discordia fue la esclavitud lo que acabó por generar una guerra civil, si bien otros factores resultaron determinantes como la pugna entre el proteccionismo (exigido por los industriales del norte) y el libre comercio (defendido por el Sur). El resultado de la contienda fue desolador: “tras cuatro años de batalla, el número de víctimas mortales en la Guerra Civil, unas setecientas cincuenta mil según estimaciones recientes, fue mayor que el total en todas las demás guerras libradas por Estados Unidos en toda su historia, incluidas las mundiales” (p. 148).

Ello exigió una reconstrucción y restauración de la nación, dos conceptos que el autor explica con amplitud. En efecto, con relación al primero de los mismos, se produjo una extensión de la red de ferrocarriles y el desarrollo del telégrafo a lo que se unió el descubrimiento de petróleo, pero todo ello estuvo envuelto en un incremento de la violencia, como certificó el asesinato, por ejemplo, del presidente William McKinley. Igualmente, emergió una legislación progresista cuyo paradigma fue la New Deal tras el crack de 1929.

Esto último significó un incremento de la extensión de las funciones del presidente, algo que se acentuó con la Segunda Guerra Mundial, tras la cual Estados Unidos se convirtió en una de las dos superpotencias hegemónicas. En íntima relación con este argumento, a partir del inicio de la Guerra Fría se observó una gran cooperación entre los dos partidos, en lo que influyó significativamente la unidad derivada de la existencia de una amenaza como el comunismo soviético y su red de aliados: “las amenazas de un ataque nuclear por parte de la Unión Soviética, una invasión de las tropas soviéticas o una toma del poder por los comunistas a escala nacional dieron a los gobernantes de Estados Unidos y de otros países occidentales democráticos un amplio margen de maniobra para la toma de decisiones, no sólo en materia de política exterior, sino también de política interior” (p. 156).

En efecto, la mayoría de la población norteamericana temía a la URSS, por lo que agradecía la protección del gobierno. Se produjo una obsesión por la seguridad y un miedo a la subversión, señala el autor, de tal manera que desafiar al gobierno habría sido percibido como una traición. Este escenario se vio alterado en parte en los sesenta cuando entre las dos superpotencias se pactó la distensión. Así, el menor temor a la URSS vino acompañado en el interior de Estados Unidos de un aumento de las tensiones sociales (revueltas estudiantiles, movimientos a favor de los derechos de los afroamericanos...).

Este desorden social mostró su segunda parte tras el final de la Guerra Fría, junto con una reducción notable del consenso interno debido a que ya no había un enemigo exterior susceptible de generar unión. Solo el 11-S provocó una vuelta puntual a la unidad, quebrada poco a poco durante las administraciones de Bush, Obama y Trump. La “retirada” del panorama internacional acentuada por este último hizo que los conflictos domésticos generasen la máxima tensión, como refrendaron las elecciones presidenciales de 2020 y la toma de posesión de Joe Biden en enero de 2021: “el destino de Donald Trump y el trumpismo puede no estar escrito todavía. El destino de la democracia tampoco” (p. 184). Dicho con otras palabras, el ambiente de crispación no puede darse por finiquitado.

Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Consejo de Redacción | Editorial Board

Prof. Dr. Alberto Priego Moreno. Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE

Prof. Dra. Maxine David David. Leiden University

Prof. Dr. Steffen Bay Rasmussen. Universidad de Deusto

Prof. Dr. Jeremy Crang. The University of Edinburgh

Prof. Dra. Licinia Simao. Universidad de Coimbra

Prof. Dra. Gracia Abad. Universidad Nebrija

D. Juan Carlos Pereira Castañares, Universidad Complutense de Madrid

Prof. D. Warren Dockter, Aberystwyth University, Reino Unido

Consejo Asesor | Advisory Board

D.ª Mónica Orduña, Universidad Internacional de la Rioja

D.ª Susan Jeffrey, Universidad Pontificia Comillas

D. Piers Brendon, University of Cambridge, United Kingdom

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba, Argentina

D. Ricardo Aguado, Universidad de Deusto, Spain

D. Ricardo Martín de la Guardia, Universidad de Valladolid, Spain

D. Enrique Moradiellos, Universidad de Extremadura, Spain

D.ª Maria Raquel Freire, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Ricardo del Barco, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

D. Shirin Akiner, University of Cambridge, United Kingdom

D. Najam Abbas, The Ismaili Center, London/ The Institute of Ismaili Studies, United Kingdom

D. Javier Jordán, Universidad de Granada, Spain

D. Adam Kolker, Columbia University, United States

D. Michael Rubin, American Enterprise Institute, United States

D. Stephen J. Blank, American Foreign Policy Council, United States

D. Robert Lieber, Georgetown University, United States

D.ª Anna Ayuso, Fundación CIDOB, Spain

D. Joan María Thomas, Universidad Rovira i Virgili, Spain

D. Alberto R. Coll, De Paul University College of Law, United States

D. Florentino Portero, UNED, Spain

D. Lawrence Sáez, SOAS, United Kingdom

D. José Antonio Sanahuja Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Giovanni Ercolani, Nottingham Trent University, United Kingdom

D. Charles Powell, Real Instituto Elcano, Spain

D. Eusebio Mujal-León, Georgetown University, United States

D. Fernando Reinares, Universidad Rey Juan Carlos, Spain

D. Fernando Delage, Universidad Loyola Andalucía

D. Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, Spain

D. Claudio Bolzman, University of Applied Science and Arts Western Switzerland, Switzerland

D. Rafael Rubio, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Manuel Lucena Giraldo, CSIC, Spain

D. Carlos Echeverría, UNED, Spain

D.ª María García Feijoo, Universidad de Deusto, Spain

D. Bradley Hart, California State University, United States

D. Vicente Garrido Rebolledo, Universidad Rey Juan Carlos, Spain

D.ª María Castro-Rial Vidal, alumna colaboradora

Secretario Académico / Academic Secretary

D. Mario López Areu, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Comillas Journal of International Relations

Universidad Pontificia Comillas

Departamento de Relaciones Internacionales | Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Universidad de Comillas, 3-5 - 28049 Madrid

Tel. +34 91 734 39 50 | E-mail: comillas_jir@comillas.edu | www.comillas.edu | <https://blogs.comillas.edu/comillasir/>

DIRECTRICES PARA AUTORES

Envío y presentación de originales

1. Los trabajos que se envíen a la revista *Comillas Journal of International Relations* deben remitirse en soporte electrónico, en un archivo .docx a través de la web, mediante la que se establecerá la comunicación entre la revista y los autores.
2. Se tratará de trabajos originales, que no hayan sido publicados ni aceptados para su publicación en el mismo o en otro idioma o se encuentren en proceso de publicación o valoración por otra revista. El original debe presentarse totalmente terminado y deberá adaptarse a las instrucciones dadas por la revista que encontrará en este mismo apartado.
3. En los metadatos y en la primera página de los artículos deberá constar: título, resumen (150 palabras máximo) y palabras clave (no más de cinco), en el idioma original del artículo y en inglés.
4. En los metadatos del artículo (formulario web), nombre y apellidos de todos los autores, institución o centro de trabajo a la que están adscritos (si lo tienen), correo electrónico y ORCID.
5. Las referencias a las fuentes citadas deben seguir la norma APA que establece que se utilicen citas parentéticas insertadas en el texto y un listado, con las referencias ordenadas alfabéticamente, al final del artículo. Cada referencia citada en el texto debe aparecer en el listado final. Los autores pueden encontrar una guía completa en el siguiente enlace <https://revistas.comillas.edu/index.php/internationalrelations/about/submissions#apa>
6. Los autores deberán poder acreditar que disponen de los permisos necesarios para el uso de las fotografías y gráficos que incluyan en su investigación, teniendo en cuenta que se necesita el permiso del propietario del copyright para reproducir o adaptar tablas y figuras originales y que deberán ir correctamente citadas. Cuando una figura o tabla es de elaboración propia no es necesario añadir la referencia, se entiende que todo lo que no aparezca referenciado es obra del propio autor.

AUTHOR GUIDELINES

Submission and presentation of originals

1. *Papers submitted to the Comillas Journal of International Relations must be sent in electronic support, in a .docx file, and they will be sent through this web, through which communication between the journal and the authors will be established.*
2. *The work to be submitted must be original, not having been published or accepted for publication in the same or another language nor being in the process of being published or assessed by another journal. The original work must be submitted completely finished and must be adapted to the instructions given by the journal, which you will find in this section.*
3. *The metadata and the first page of the articles must include: title, abstract (150 words maximum), and key words (five), in the original language of the article and in English (Spanish for original articles in English).*
4. *The metadata (fields in the web submission form) must state: name and surname of all authors, institution, email and ORCID.*
5. *References to sources cited should follow the APA style, which states that parenthetical quotations should be used, inserted in the text, and a list, with the references in alphabetical order, at the end of the article. Each reference quoted in the text must appear in the final list. <https://revistas.comillas.edu/index.php/internationalrelations/about/submissions#apa>*
6. *Authors must be able to prove that they have the necessary permissions for the use of the photographs and graphs included in their research, bearing in mind that permission from the copyright owner is required to reproduce or adapt original tables and figures and that they must be properly cited. When a figure or table has been created by the author, it is not necessary to add the reference; it is understood that everything that is not referenced is the author's own work.*
7. *The journal will send authors a galley and they will have ten days to correct it. If there has been no response, it will be understood that no changes are desired. The*