

Maestría
en Integración y Cooperación
Internacional UNR



Revista
Integración y Cooperación
Internacional

Nº 40

ENERO - JUNIO

2025

Publicación Semestral

revista-mici.unr.edu.ar

REVISTA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

ISSN 1852-9798

DIRECTORES

Mter. Marta G. Cabeza. Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina

Mter. Camila Abbondanzieri - Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina

EQUIPO EDITORIAL

Lic. Diego Larrondo - Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina

Abog. Alicia Pía Morbiducci Ponce - Universidad de Chile; Santiago; Chile

CONSEJO ASESOR

Dra. María Victoria Álvarez - Universidad Nacional de Rosario, Rosario; Argentina.

Dr. Giovanni Cardona Montoya - Institución Universitaria CEIPA, Medellín; Colombia.

Dr. Juan Facundo Carcedo- Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires; Tandil, Argentina.

Dra. Miryam Colacrai - Universidad Nacional de Rosario, Santa Fe; Argentina.

Dr. Rafael Domínguez Martín -Universidad de Cantabria, Cantabria; España.

Dr. Roberto Goulart Menezes - Universidade de Brasília, Brasília; Brasil.

Dra. Gretchen Hernández - Simon Fraser University, Vancouver; Canadá.

Dr. Carlos Juárez Centeno -Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba; Argentina.

Dra. Gladys Lechini - Universidad Nacional de Rosario, Rosario; Argentina.

Dra. Patrícia Nasser de Carvalho - Universidad Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.

Mgtr. Alejandro Mendoza Gantes, Universidad de Panamá, Ciudad de Panamá; Panamá.

Dr. Hugo Rogelio Suppo - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro; Brasil.

Dr. Esteban Valenzuela Van Treek - Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile; Chile.

COLABORADORAS EDITORIALES

María Bejer de Ustaran- Universidad Nacional de Rosario

Sol Rublesky - Universidad Nacional de Rosario

Aldana Turraca - Universidad Nacional de Rosario

La Revista Integración y Cooperación Internacional es una publicación electrónica, nacida en el ámbito de la Maestría del mismo nombre, que busca fomentar el análisis y la reflexión sobre las cuestiones actuales vinculadas a las relaciones internacionales en general y a la integración y cooperación internacional en particular, desde un enfoque interdisciplinario. Intenta ser un aporte al mundo académico contribuyendo a la difusión de las ideas generadas en la región en torno a las temáticas mencionadas para dar así mayor visibilidad a la producción de los investigadores de nuestras universidades y centros de estudios.



Los contenidos de la *Revista Integración y Cooperación Internacional* son publicados bajo la Licencia Creative Commons **Reconocimiento – Compartir Igual (by-sa)**, que permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Los trabajos son sometidos a evaluación de expertos mediante el sistema doble ciego.

Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, la de la Revista en Integración y Cooperación Internacional.

CORRESPONDENCIA Y CANJE - ADDRESS OF EXCHANGE
REVISTA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO (UNR) - CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES
INTERNACIONALES DE ROSARIO (CERIR)

Maipú 1065 – 3° piso – oficina 301

2000 ROSARIO (SANTA FE)

REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: +54 341 4201231

Correo electrónico: mici@unr.edu.ar / mici.cerir@gmail.com

Sitio: revista-mici.unr.edu.ar

EDITORIAL

Las relaciones internacionales siempre han sido una disciplina marcada por la tensión entre la estabilidad y el cambio. Sin embargo, el presente nos enfrenta a una aceleración sin precedentes en los desafíos globales, desde crisis climáticas hasta transformaciones geopolíticas, que obligan a repensar no sólo cómo interactúan los actores internacionales, sino también cómo los estudiamos. Vivimos en una era donde las certezas se desdibujan: los bloques de poder se reconfiguran, las cadenas de suministro se tensan, y las narrativas de cooperación global se ven desafiadas por crecientes discursos de proteccionismo y fragmentación.

En este contexto, la disciplina de las relaciones internacionales se encuentra en un momento crucial. ¿Cómo entender un mundo donde las fronteras entre lo local y lo global son cada vez más porosas? ¿Qué papel tienen los estados frente a actores no estatales cada vez más influyentes? Más allá de los dilemas teóricos, las herramientas que ofrecemos como campo de estudio tienen un impacto directo en la comprensión y posible resolución de problemas que afectan a millones de personas.

Las fronteras, tanto físicas como conceptuales, atraviesan la disciplina de las relaciones internacionales. En un mundo donde las crisis ambientales, los flujos migratorios, las asimetrías de poder y las nuevas formas de influencia cultural redefinen los límites de la soberanía, explorar estas fronteras se convierte en una tarea crucial para comprender nuestro presente.

Las contribuciones que componen este número 40 de la Revista de manera directa e indirecta hacen eco de todas estas inquietudes.

La sección Artículos se inaugura con la investigación titulada “Gobernanza en materia de recursos hídricos y humedales: revisitando el concepto, las dimensiones y los indicadores desde América Latina”, de Joel Hernán González, Gloria Yaneth Florez Yepes, Guillermina Elias, y Javier Mauricio Naranjo Vasco. Estos investigadores nos proponen una reflexión desde América Latina sobre la **gobernanza de recursos hídricos y humedales**, un tema que trasciende las fronteras estatales para exigir enfoques integrados que consideren la sostenibilidad ambiental y los indicadores regionales de gestión.

Ampliando la perspectiva, en el artículo “La endeble relación entre Argentina y la Unión Europea: Perspectivas para una agenda renovada” los autores Juan Gentiletti, Tatiana Pizzi y Agostina Salman exploran la **relación entre Argentina y la Unión Europea**. Destacan de qué modo la vinculación de estos actores, marcada por altibajos, revela cómo las agendas bilaterales pueden fortalecerse para enfrentar los retos globales. Este análisis introduce la importancia de renovar vínculos estratégicos en tiempos de incertidumbre.

Por otro lado, el artículo “Las contribuciones del turismo médico en la generación de soft power de Corea del Sur (2008 - 2022)”, de Agostina Catelotti, nos permite observar cómo el **turismo médico** ha contribuido a la proyección de su soft power, demostrando que este tipo de intercambios también son instrumentos clave para moldear la percepción internacional.

La sección Comentarios comienza con el trabajo de Luz Amelia Vela titulado “Vivir en fronteras. Rumichaca, Darién y Río Bravo”. La autora indaga acerca de las **políticas migratorias restrictivas** y de sus implicaciones para los derechos humanos de los migrantes. El análisis de los cruces en lugares como los abordados por la autora

refuerza la idea de las fronteras como espacios de tensión donde las decisiones políticas repercuten directamente en la dignidad humana.

En el mismo sentido, el comentario “Políticas migratorias restrictivas y derechos humanos de los migrantes en México”, de Fabricio Espinosa Ortiz, aborda el impacto en la **política migratoria** de México del Título 8, una política que faculta al Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos para imponer severas sanciones penales a los migrantes que intentan cruzar ilegalmente la frontera.

Finalmente, cerramos con un homenaje de la profesora Noorin Khan a las **mujeres sobresalientes en la política de la India**, cuya influencia trasciende las fronteras tradicionales de género y cultura, abriendo espacios para liderazgos más inclusivos y transformadores.

Desde el Equipo Editorial deseamos que este número sea un puente entre la academia, la práctica y la reflexión crítica, porque en un mundo de incertidumbre, pensar en conjunto se convierte en un acto de resistencia y construcción.

Este número no solo refleja los esfuerzos de los autores por aportar nuevas perspectivas a las relaciones internacionales, sino también el compromiso de nuestra Revista con los más altos estándares de calidad académica. Para lograrlo, contamos con el valioso trabajo de los referees, quienes desempeñaron un papel fundamental en la evaluación de los artículos. En las últimas ediciones hemos privilegiado la diversidad geográfica y la trayectoria y solvencia de los especialistas que nos acompañan en este proceso. Sus miradas críticas y sus aportes enriquecieron significativamente cada publicación, garantizando un debate plural, riguroso y enriquecedor.

Agradecemos profundamente a quienes dedicaron su tiempo y expertise a la revisión de los materiales. Su labor no solo contribuye al fortalecimiento de la Revista Integración y Cooperación Internacional, sino también a la consolidación de una comunidad académica comprometida con el avance de las Relaciones Internacionales como disciplina y como herramienta para entender y transformar nuestro mundo.

Con este espíritu de colaboración, les invitamos a recorrer las páginas de este número y a seguir acompañándonos en la construcción de un diálogo global, diverso y fundamentado.

Mter. Camila Abbondanzieri - Mter. Marta Cabeza

INDICE

ARTÍCULOS

- Gobernanza en materia de recursos hídricos y humedales: revisitando el concepto, las dimensiones y los indicadores desde América Latina** 7-26

Joel Hernán González, Gloria Yaneth Florez Yepes, Guillermina Elias, Javier Mauricio Naranjo Vasco

- La endeble relación entre Argentina y la Unión Europea: Perspectivas para una agenda renovada** 27-50

Tatiana Pizzi, Agostina Salman y Juan Gentiletti

- Las contribuciones del turismo médico en la generación de *soft power* de Corea del Sur (2008 - 2022)** 51-66

Agostina Catelotti

COMENTARIOS

- Rumichaca, Darién y Río Bravo, un análisis conceptual de frontera** 67-82

Amelia Vela Enríquez

- Impacto del Título 8 en la política migratoria de México** 83-90

Fabrizio Espinosa Ortiz

- Mujeres sobresalientes en la política de la India** 91-98

Noorin Khan

- Listado de Referees** 99

Gobernanza en materia de recursos hídricos y humedales: revisitando el concepto, las dimensiones y los indicadores desde América Latina

Joel Hernán González*

Gloria Yaneth Florez Yepes**

Guillermina Elías***

Javier Mauricio Naranjo Vasco****

Resumen

Los recursos hídricos, y particularmente los humedales, se encuentran entre los ecosistemas más amenazados del planeta. En este escenario, la gestión de los mismos a partir de una efectiva gobernanza emerge como un elemento relevante y un desafío para los tomadores de decisiones y actores vinculados. El concepto de gobernanza cobró fuerza a partir de los años '90, como articulador de los esfuerzos en materia ambiental. Nos interesa observar aquí la dimensión territorial de la gobernanza en su vinculación con los recursos hídricos, es decir, la interpretación del concepto que hacen los actores territoriales ligados a los mismos.

Este artículo da cuenta de las discusiones en relación con la gobernanza y cómo ellas, al igual que el marco conceptual, son útiles para avanzar en el objeto del artículo: revisar el concepto y los indicadores para América Latina en relación con los humedales como objeto de estudio.

Para ello, partimos del análisis de dos casos de América Latina: Delta del Paraná en Argentina y Río Chichiná en Colombia, a partir de los cuales nos preguntamos: ¿Qué se entiende por gobernanza de los recursos hídricos y humedales? ¿Cuáles son las características de la gobernanza identificadas por los actores? ¿Cómo podríamos medirla? Para responder dichos interrogantes se recurrió al uso de metodología cualitativa y cuantitativa que contempló análisis de documentos, entrevistas semiestructuradas, talleres con expertos y la implementación de un cuestionario para validar resultados.

Entre los resultados se destaca que el concepto de gobernanza en materia de recursos hídricos y humedales tiene una relevancia creciente. Se trata de un concepto en constante construcción, como parte de lo cual se propone una definición validada con los actores. Algunos de los elementos se alinean con su origen y recorrido histórico en tanto que otras nociones identificadas se presentan como disruptivas.

* Doctor en Relaciones Internacionales. Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET). Correo electrónico: joel.gonzalez@fcpolit.unr.edu.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5667-5566>

** Doctora en Desarrollo sostenible. Universidad Católica de Manizales. Correo electrónico: gyflorez@ucm.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4185-0178>

*** Doctora en Relaciones Internacionales (UNR). Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA-CONICET). Correo electrónico: gelias@mendoza-conicet.gob.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2282-5228>

**** Doctor en Ingeniería de la Universidad Nacional de Colombia. Universidad Católica de Manizales. Correo electrónico: jnaranjo@ucm.edu.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9806-4878>

Palabras clave: Gobernanza – Humedales - Recursos hídricos - Sudamérica

Governance in matters of water resources and wetlands: revisiting the concept, dimensions, and indicators from Latin America

Abstract

Water resources, particularly wetlands, are among the most threatened ecosystems on the planet. In this scenario, their management based on effective governance emerges as a relevant element and a challenge for decision-makers and stakeholders linked to water resources. The concept of governance has gained strength since the 1990s, as an articulator of efforts in environmental matters. It is frequently used in the design, implementation, and monitoring of public policy, and similar dimensions emerge from these instruments. Faced with this, we are interested in observing the territorial dimension of governance in its connection with water resources, that is, the interpretation of the concept made by the territorial actors linked to it.

This article reports on the discussions regarding governance and how they, as well as the conceptual framework, are useful to advance the object of the article: revisiting the concept and indicators for Latin America in relation to the wetlands under study.

To do this, we start from the analysis of two cases in Latin America, Paraná river in Argentina and Chinchiná river in Colombia. Around which we ask ourselves: What is meant by governance of water resources and wetlands? What are the characteristics of governance identified by the actors? How can we measure it? To answer these questions, the qualitative and quantitative methodology used includes the analysis of documents, semi-structured interviews, workshops with experts and the questionnaire implementation to validate the results.

Among the results, it stands out that the concept of governance regarding water resources and wetlands has growing relevance. It is a concept in constant construction, as part of which a definition validated by the actors is proposed. Some of the elements align with its origin and historical journey while other identified notions are presented as disruptive.

Keywords: Governance – Wetlands - Water resources - South America

TRABAJO RECIBIDO: 03/09/2024 - TRABAJO ACEPTADO: 06/12/2024

Introducción

En el contexto de la crisis ambiental y climática imperante, los humedales se erigen como ecosistemas imprescindibles para la conservación de servicios ecosistémicos que posibilitan la vida. La relevancia de estos ecosistemas y sus crecientes amenazas, retrotraen a la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Especies Acuáticas (Convención de Ramsar) de 1971. Resulta ser un tratado intergubernamental que proporciona el marco para la acción y cooperación internacional en pro de la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos (González y Elias, 2021).

De acuerdo a la Convención de Ramsar (1971), el término “humedal” se refiere a “toda área terrestre que está saturada o inundada de agua de manera estacional o permanente”. Entre los humedales continentales se incluyen acuíferos, lagos, ríos, arroyos, marismas, turberas, lagunas, llanuras de inundación y pantanos. Entre los humedales costeros se incluyen manglares, marismas de agua salada, estuarios, albuferas o lagunas litorales, praderas de pastos marinos y arrecifes de coral.

Entre los motivos por los cuales los humedales son imprescindibles para la vida, podemos mencionar su papel en: el abastecimiento del agua dulce y de alimentos; el soporte de biodiversidad global; su rol en la mitigación y adaptación climática es clave (Convención de Ramsar, 2015).

No obstante, los humedales fueron tradicionalmente considerados terrenos baldíos o focos de enfermedades sin gran valor. Esta falta de conocimiento sobre su relevancia acentuó prácticas destructivas. Un trabajo conducido por Wittmann *et al.* (2015) muestra las problemáticas más comunes en los humedales sudamericanos. Entre las más recurrentes se mencionan la agricultura, la ganadería, el pastoreo excesivo, la pesca ilegal y prácticas de acuicultura como la siembra de camarón, la caza furtiva, la deforestación y extracción de madera. Como amenazas menos comunes, pero asimismo presentes, encontramos el turismo descontrolado, la minería, la contaminación de aguas, la sobreexplotación de arena y turba, la canalización de los ríos, la construcción de represas y, el cambio climático.

Asimismo, existen conflictos en torno a la conservación y el manejo de estos recursos. Esta situación plantea desafíos sociales, económicos y políticos (Astelarra, De la Cal y Domínguez; 2017). La conservación del agua dulce exige intervenciones intersectoriales y sectoriales que mejoren el uso eficiente, aumenten la capacidad de almacenamiento, reduzcan las fuentes de contaminación, mejoren la calidad del agua y minimicen las perturbaciones de los hábitats y regímenes hidrológicos naturales (IPBES, 2019). Entre las intervenciones prometedoras se destaca la ordenación integrada de los recursos hídricos; la protección de la diversidad biológica de los humedales; la orientación y limitación de la expansión de la agricultura insostenible y la minería; la reversión de la deforestación de las cuencas y; la incorporación de prácticas que reducen la erosión, entre otras (IPBES, 2019).

De acuerdo al Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación de Naciones Unidas, la región de Latinoamérica y el Caribe es la que experimentó la mayor reducción de sus humedales naturales a nivel mundial entre 1970 y 2015, con un declive de 59% de su superficie. A nivel global, estos ecosistemas mermaron un 35% en este período (Leighton, 2019).

Latinoamérica y, particularmente Sudamérica, se caracteriza por su riqueza hidrográfica y de humedales. Cuatro de los diez países con mayor extensión de

humedales son sudamericanos. Argentina y Colombia se encuentran entre ellos. Latinoamérica tiene un gran potencial para la implementación de acciones, medidas y políticas para preservar estos ecosistemas.

Para la presente investigación, tomamos dos casos como unidades de observación. El Delta del Paraná, en Argentina, es uno de los casos que permite vislumbrar el potencial y el creciente deterioro de estos ecosistemas. El Delta del Paraná ocupa una superficie considerable de distintas provincias del país, como Santa Fe, Buenos Aires y Entre Ríos e incluye varios Sitios Ramsar¹. Los principales conflictos por el uso de los recursos del Delta se originan a partir del avance constante de la frontera productiva y el desarrollo de prácticas que implican el uso del fuego para promover el rebrote de pasturas para el ganado (CONICET, 2020). En los últimos años, el avance de la frontera productiva y los incendios se combinaron con un proceso de sequía y pérdida de caudal histórico del Río Paraná (CONICET, 2020; Borus, 2022; SMN, 2020). La combinación de estos fenómenos impactó negativamente en la calidad de vida y la salud de los ecosistemas (UNR, 2020; UNR, 2021; CONICET, 2020). Los impactos escalaron la conflictividad entre los actores sociales que hacen uso del humedal del Delta de Paraná, tales como ciudadanos de las provincias parte, ONGs, emprendedores privados de prácticas agrícolas y ganaderas no sostenible. La reacción de la sociedad civil cristalizó en manifestaciones de las que participaron más de 10.000 ciudadanos que denunciaron el delito de ecocidio y reclamaron la sanción de una Ley de Protección de los Humedales (González y Elias, 2021).

El segundo caso, la cuenca del río Chinchiná en Colombia, involucra cinco municipios del departamento de Caldas. Los principales conflictos se encuentran asociados con los sistemas productivos allí existentes, especialmente, en la parte alta de la cuenca ya que se constituye en una zona de páramo con complejos de humedales encargados de la regulación hídrica del sector, cuya principal función es la de proveer el agua para el acueducto de la capital del departamento de Caldas en Colombia (Manizales), así como el mayor aportante para la generación de energía de la región. La ampliación de la frontera agrícola ha contribuido a la disminución de los bosques. Asimismo, los procesos de pastoreo han generado algunos problemas erosivos causando deterioro del suelo y aportando a la eutrofización en los humedales del sector. Sin embargo, la cuenca cuenta con un plan de manejo lo que ha permitido que los entes territoriales se interesen por su conservación, y que, además, la sociedad civil y demás instituciones contribuyan al proceso de gobernanza. Tal es el caso del Consejo de Cuenca, a cargo del plan de ordenamiento de la cuenca y su desarrollo.

En las últimas décadas ganó fuerza el concepto de “gobernanza” con el objetivo de atender la complejidad mencionada, así como la diversidad de actores existentes y necesarios en la gestión de los recursos hídricos y humedales (Elias, 2022). Éste es de uso frecuente en materia ambiental y forma parte de los procesos internacionales, como así también de los planes y estrategias de política pública en todos los niveles. Asimismo, aparece en las discusiones desarrolladas en el terreno por los actores en el sentido de su participación en los procesos de toma de decisiones sobre la gestión, el manejo, la apropiación y el uso de los recursos naturales.

¹ Sitios Ramsar nuclea a aquellos humedales considerados de importancia internacional en el marco de la Convención sobre los Humedales (Jefatura de Gabinete de Ministros, s/f). Para conocer los Criterios para la Identificación de Humedales de Importancia Internacional: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/ramsarsites_criteria_sp.pdf

En el recorrido del concepto identificamos una dimensión histórica y una dimensión teórico - conceptual. Al respecto del devenir histórico del concepto, Alfie Cohen, Díaz Abraham y Castañeda (2011) explican que la mayoría de analistas coinciden en que la adopción del término por parte del Banco Mundial hacia fines del ochenta y principios del noventa, conllevó un cambio importante relativo a los usos de la gobernanza. El proyecto (“*good governance*”) impulsado por el Banco Mundial (BM) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a mediados de los años noventa, y en continuación², condicionó una forma de analizar la gobernanza como un modelo de gestión estatal que los países en desarrollo debían adoptar y que implicaba reducir la intervención del Estado en las decisiones públicas y ampliar la participación social en tres grandes rubros: la economía, la política y la administración pública. Esto implicaba acabar con la figura del Estado proveedor, caro, ineficaz, vertical e intervencionista, y promover el rol activo de la sociedad civil, incluyendo a empresarios, organizaciones no gubernamentales, redes ciudadanas y grupos de interés. Junto con este rol se promovió la cooperación, el mejoramiento del desempeño del Índice de Desarrollo Humano (IDH), la participación, el empoderamiento y la sustentabilidad.

La gobernanza hace “impracticable el modelo piramidal de intervención burocrática. Los lugares de toma de decisión se encuentran más dispersos en la gobernanza, de manera que el gobierno necesita desarrollar un alto grado de flexibilidad en los mecanismos que usa y gran rapidez para adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno” (Porrás, 2007, p. 170). En este sentido, el gobierno es parte de una red compleja y amplia de interacciones y grupos, siendo solo la parte visible del iceberg (Barriga *et al.*, 2007).

Dentro de su recorrido histórico, otro elemento importante estuvo dado por la creación en 1992 de la Comisión de Gobernanza Global por parte de las Naciones Unidas. La comisión estableció que “la gobernanza es la suma de formas en la que los individuos e instituciones, públicas y privadas, administran sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual los intereses diversos o conflictivos pueden ser coordinados a través de una acción cooperativa” (Commission on Global Governance, 1995, s/p).

Bueno (2013, p. 183) explica que fue el Libro Blanco de la Comisión Europea publicado entre 2000 y 2001 el que condicionó la gobernanza en su uso de la “buena gobernanza” del nuevo milenio, tal como lo había hecho el Banco Mundial hacia fines del noventa. Según la Comisión Europea una buena gobernanza estaba dada por cinco principios acumulativos: transparencia, participación, rendición de cuentas o *accountability*, eficacia y coherencia. Bueno (2013) planteó que, a diferencia de Europa, donde se venía utilizando este concepto desde la década del ochenta con cierta asiduidad y de la mano de los principales organismos internacionales, América Latina se mostró más reacia por las imprecisiones del concepto en relación con el de gobernabilidad que tomó una buena parte del siglo XX. En este sentido, la autora afirma que las interrupciones al sistema democrático en la región, generaron que la cuestión de la gobernabilidad, en el sentido de la forma de gobierno, fuera preponderante y casi el único tópico en la agenda de los politólogos. Sin embargo, en el pasado reciente, América Latina comenzó a abrirse a las posibilidades de debatir otros asuntos más

²Más información: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>

vinculados al ¿cómo se gobierna?, ¿cómo se toman las decisiones? y ¿quiénes participan? Así, aclara Bueno (2013, p. 175) que “el concepto de gobernanza forma parte de esta discusión que se ha extendido y que puede vincularse con las oscilaciones regionales en lo relativo al mayor o menor rol del Estado como actor político tras el modelo neoliberal de los noventa”.

A lo largo de su recorrido histórico, la gobernanza mutó y se adaptó a diversos objetos de estudio y distintas disciplinas. No obstante, su origen teórico puede vincularse al institucionalismo y al institucionalismo liberal de las relaciones internacionales y es por ello que la gobernanza se aproximó a discusiones características de estas corrientes. Entre dichas discusiones se encuentran las relativas a las normas, reglas, instituciones, efectividad, transparencia y a las ya mencionadas eficiencia y participación de los actores.

A partir de este anclaje teórico, Peral Natera (2005, p. 53) sostiene que “la gobernanza se ha revelado como una categoría útil para analizar, desde nuevas perspectivas teóricas y metodológicas, la totalidad de instituciones, actores y relaciones implicadas en los procesos de gobierno y de gestión pública, vinculando en un sentido mucho más amplio e integrador el sistema político con su entorno económico y social”. Barriga *et al.* (2007), por su parte, entiende que en la gobernanza las reglas y normas adquieren un rol clave para determinar la relación entre los grupos y actores e identifica como otros elementos relevantes de la misma a los espacios de diálogo, los instrumentos de planificación, la diversificación de las fuentes de financiamiento, la existencia de incentivos económicos para los actores, el reparto de beneficios y la relación actor público-actor privado.

Respecto a los actores y la participación, se ha sostenido que el concepto permite pensar una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política (Cerrillo i Martínez, 2005). Por su parte, Molina Orjuela (2013, p. 225) profundizó en los enfoques locales y la participación, al sostener que se trata de un fenómeno en el que “las personas y las comunidades locales le asignan significado al medio ambiente que los rodea y cómo estos individuos y comunidades gestionan acciones, en lo posible con un enfoque de aprendizaje, para mitigar el impacto del hombre sobre el medioambiente, además de implicar la interacción de estas comunidades con otras instituciones”.

La complejización en las discusiones sobre la gobernanza y sus elementos, condujeron a la emergencia de múltiples formas de entender el concepto o, mejor dicho, a múltiples “gobernanzas”. De esta forma, el concepto de gobernanza policéntrica (Ostrom, 2001; 2010) adquirió peso explicativo en el análisis de la distribución del poder y la emergencia de múltiples centros con capacidad de influenciar la toma de decisiones de los actores y de establecer normas y reglas de acción. Por su parte, el concepto de gobernanza privada (Falkner, 2003; Mayer y Gereffi, 2010) aportó a la comprensión del rol de los actores privados y su creciente incidencia en el diseño, monitoreo e implementación de la política pública. En este marco, Abbott sostuvo que la gobernanza privada surgió “principalmente como respuesta a las deficiencias de las negociaciones, las instituciones y las políticas; dando impulso a diversas cuestiones ambientales y de desarrollo cuando las negociaciones interestatales están estancadas” (Abbott, 2012, p. 543, traducción propia). Las ONG son un ejemplo de esto, las cuales como sostiene Bernstein y Cashore incluso “pueden ser fuentes autorizadas de reglas con las que los estados o las empresas se comprometen” (2012, p. 590). Otro ejemplo de estos debates teóricos está dado por el concepto de gobernanza multinivel (Betsill y

Bulkeley, 2006; Jordan *et al.*, 2018) que permitió ampliar la comprensión del rol de los actores subnacionales (ciudades, provincias, regiones) en el diseño, implementación y monitoreo de la política pública.

Adicionalmente, la gobernanza fue utilizada para comprender las dinámicas temáticas, pudiendo hablarse de la gobernanza de los recursos hídricos (Elias, 2018; Elias, 2022; Pacheco-Vega, 2014; Rovere, 2006), la gobernanza del cambio climático (Bulkeley *et al.*, 2014; Pacheco, Vasconcelos y Santos; 2014), la gobernanza de los bosques (Agrawal, 2007; Visseren-Hamakers y Glasbergen, 2007), entre otras.

En este sentido, es posible pensar la gobernanza de los humedales desde la gobernanza de los recursos hídricos, como unidad territorial - ambiental en el marco de una cuenca hidrográfica³. La Asociación Mundial del Agua (Global Water Partnership - GWP) y la Red Internacional de Organismos de Cuenca (International Network of Basin Organizations - INBO), organizaciones de referencia mundial en materia de recursos hídricos, explican que si bien es objeto de debate, la gobernanza del agua, resulta una noción de gran alcance para entender cómo las comunidades en los diferentes niveles se organizan ellas mismas para gestionarlas aguas de manera formal e informal. Este enfoque incluye la “manera en que las políticas de asignación y de regulación se ejercen en la gestión de recursos (naturales, económicos y sociales) y, en términos generales, abarca las instituciones formales e informales”. Garantizar la “buena” gobernanza del agua, que promueva la cooperación y los enfoques basados en la consulta, es un desafío, no obstante, esto debe ser un objetivo (GWP e INBO, 2012, p.13)⁴.

Paralelamente, tanto desde los enfoques globales, como desde las miradas regionales y territoriales, se puso a lo largo de los años un énfasis considerable en la identificación de la gobernanza, sus características y los posibles indicadores para medir el diseño, la implementación y el monitoreo de la política pública desde esta óptica. La identificación de indicadores, ocupó un lugar relevante en los esfuerzos de la literatura. Como parte de estos esfuerzos, se analizaron y propusieron múltiples sistemas de indicadores de gobernanza ambiental (Evans *et al.*, 2016; Kocmanová y Šimberová, 2014; Almássy y Pintér, 2018; Iwacewicz Orłowska y Sokolowska, 2018) y gobernanza ambiental articulada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (PNUMA y CEPEI, 2018). En este marco, propuestas como la del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) consideraron que idealmente los indicadores deben contener el “contexto de gobernanza, capacidad institucional, leyes y regulación, y desempeño ambiental, organizados por tipo de indicador y fuente de los datos” (BID y WJP, 2020, p. 10). Los Indicadores de Gobernanza Ambiental para América Latina y el Caribe (IGA) son un reflejo de esto y, plantean un esquema de indicadores, de regulación y cumplimiento, participación ciudadana, derechos fundamentales ambientales y sociales, acceso y calidad de la justicia; calidad del aire y clima; recursos y calidad del agua;

³ “El área natural en la que las precipitaciones forman un curso de agua, resultando una unidad fisiográfica conformada por el conjunto de los sistemas de cursos de agua definidos por el relieve mediante las ‘divisorias de agua’ constituidas por las partes más altas del terreno que encierra el agua” (Ramakrishna, 1997, p. 19).

⁴ Se recomienda ampliar la discusión sobre el marco teórico - conceptual de gobernanza de recursos hídricos en: Elias, G. (2018). Marco para una Gobernanza del Agua: hacia una cooperación en cuencas transfronterizas. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Filosofia e Ciências; *Brazilian Journal of International Relations*; 7(1), 83-112. <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/7876>

biodiversidad; bosques; océanos, mares y recursos marinos; gestión de residuos y; extracción y minería (BID y WJP, 2020).

En este camino, autores como Butt (2018), observan que los indicadores se producen a partir de una compleja red de donantes, agencias de cooperación internacional, actores estatales y no estatales, donde en ocasiones hay muy poco espacio para cuestionar las estructuras de poder de los indicadores y donde la participación de los actores locales es limitada. De este modo, el desarrollo histórico permite observar la gobernanza en relación a las grandes organizaciones internacionales multilaterales y su implicancia en la región. Asimismo, el enfoque teórico-conceptual muestra a la gobernanza como un concepto que no necesariamente implica discusiones ligadas a los territorios, sino que traslada discusiones globales a estos y, a partir de su instalación en los mismos, se vuelve eje de la gestión pública. Si bien se trata de un concepto global, lo territorial es clave, en tanto identifica elementos y dimensiones conceptuales con impacto para las comunidades que dependen de los recursos. Es por ello que partiendo de su desarrollo histórico y de su polisemia teórico-conceptual y, a la luz de los recursos hídricos y humedales, nos interesa analizar aquí el concepto de gobernanza a partir de los actores locales. Para ello, nos preguntamos: ¿Qué entienden los distintos actores involucrados en la gestión de los recursos hídricos por gobernanza? ¿Cuáles son las características de la gobernanza identificadas por los actores? y ¿Qué dimensiones e indicadores claves observan en la misma?

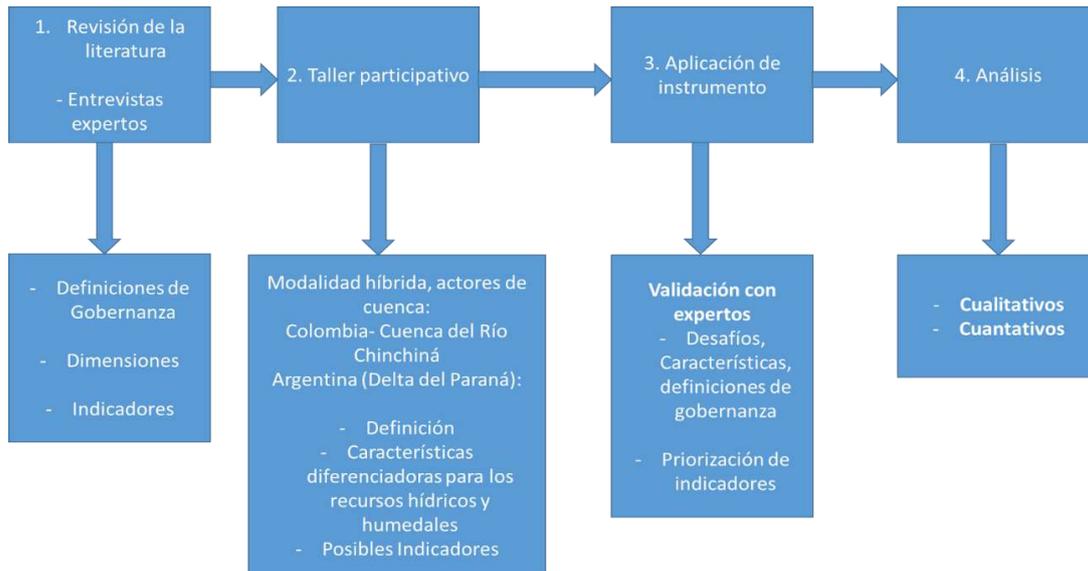
Para responder a estos interrogantes, estructuramos nuestro trabajo en un primer apartado que describe la metodología utilizada. En segunda instancia, se desarrollan los resultados obtenidos a partir de tres ejes analíticos: las características y desafíos de la gobernanza de los recursos hídricos y los humedales, la definición y redefinición de la gobernanza por los actores y, la identificación de dimensiones e indicadores clave. Finalmente se realizan las conclusiones y reflexiones finales del trabajo.

Metodología

Para el presente trabajo se utilizaron técnicas cualitativas y cuantitativas, recurriendo al análisis documental y bibliográfico, entrevistas, talleres con actores relevantes y la utilización de un cuestionario para validar los resultados de la revisión de literatura y del proceso participativo (Figura 1). La selección de actores del taller respondió a una búsqueda de integrar actores de distintos sectores: ONGs, academia, centros de investigación y actores gubernamentales.

Tomando los casos de Argentina y Colombia como unidades de observación, estos fueron los lugares de procedencia de la mayoría de los actores que se dieron cita en los procesos participativos. Esto se debió a que el trabajo surgió producto de una profundización de la vinculación científico-académica entre ambos países desde la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Católica de Manizales. En este marco, la gestión de los recursos hídricos fue identificada como un aspecto de relevancia tanto para Colombia como para Argentina. Asimismo, para las exposiciones teóricas se utilizaron los casos de la cuenca del Río Chinchiná en Colombia y del Delta del Río Paraná en Argentina.

Figura 1: Esquema metodológico aplicado por el equipo de trabajo



Fuente: elaboración propia

La revisión documental y bibliográfica permitió identificar las principales discusiones en torno a la gobernanza, sus dimensiones, conceptos vinculados y posibles indicadores existentes en la literatura. Asimismo, se buscaron identificar los desafíos propios de la gobernanza de recursos hídricos y humedales. El proceso de entrevistas con expertos de ambos países permitió complementar este trabajo y robustecer el conocimiento sobre las características y necesidades de la gobernanza a nivel local.

El proceso participativo se desarrolló bajo modalidad híbrida (presencial en Manizales, Colombia; y virtual desde las provincias argentinas de Santa Fe y Mendoza) y contó con la participación de actores regionales provenientes de distintos sectores y vinculados a los humedales analizados del Río Chinchiná y del Delta del Paraná (ONGs, centros de investigación, universidades, instituciones estatales, sector privado). Para la convocatoria se siguió como criterio que los actores participantes estuvieran vinculados con la gestión de recursos hídricos y humedales en el territorio.

Las actividades del proceso participativo comprendieron una presentación teórica y un segmento práctico. Dentro de la presentación teórica se abordó la situación de los recursos hídricos en el Río Chinchiná y en el Delta del Paraná, se presentaron las distintas definiciones de gobernanza identificadas en la literatura y, se mostraron algunos de los indicadores posibles para medir la gobernanza. Por su parte, las actividades prácticas se basaron en responder en una pizarra virtual preguntas tales como: ¿Qué entendemos por gobernanza? ¿Cuáles son los conceptos que la definen? ¿Qué características diferenciadoras considera que posee la gobernanza de los recursos hídricos y los humedales? ¿Qué nuevos indicadores se podrían añadir? o ¿Cuáles modificarían?

Los resultados del proceso participativo permitieron construir un formulario que fue utilizado tanto para validar los resultados como para profundizar las indagaciones. Su estructura partió de dos segmentos principales, el primero sobre desafíos, características y definiciones y, un segundo segmento basado en indicadores de gobernanza. Como parte del primer segmento se propuso a los expertos identificar los desafíos de la gobernanza de los recursos hídricos y los humedales, seleccionar la definición de gobernanza más adecuada entre las propuestas e identificar las principales

características que deberían tener los indicadores que permitan medir la gobernanza del recurso. Como parte de las definiciones propuestas se incluyeron las identificadas por la literatura y una definición construida en base a la conceptualización y características de la gobernanza mencionadas por los actores en el proceso participativo.

Dentro del segundo segmento se solicitó ubicar un total de 30 indicadores, contruidos a partir de la revisión de literatura y del proceso participativo, en las siguientes dimensiones: de conocimiento, de gestión, de participación, de eficiencia y de impacto. Asimismo, se dio la posibilidad de proponer nuevas dimensiones e indicadores, manifestar el desacuerdo con alguno de los propuestos y mencionar en cuál de estas dimensiones los expertos podían generar aportes a la gobernanza del recurso.

1. Resultados

1.1. Características y desafíos de la gobernanza de los recursos hídricos y los humedales

Uno de los focos principales de interés del trabajo estuvo dado por conocer: ¿qué entendían los actores por gobernanza? y ¿cuáles eran las características y conceptos claves ligados a la misma? La tabla 1 muestra las definiciones extraídas del proceso participativo, las cuales fueron expresadas por los participantes antes de conocer las definiciones de gobernanza propuestas por la literatura y presentadas por el equipo de trabajo. Como parte de las mismas, se observaron definiciones consonantes con la literatura y otras que dejan entrever distintas conceptualizaciones. Dentro de las primeras aparecen referencias a las normas, la diversidad de actores, la participación, la búsqueda de soluciones, las nuevas formas de toma de decisiones y el ciclo de políticas públicas. En tanto que, como parte de las segundas, aparecen elementos menos clásicos de la gobernanza, como la interinstitucionalidad y transdisciplinariedad, la soberanía y el patrimonio.

Tabla 1: ¿Qué entendemos por gobernanza? Definiciones de gobernanza extraídas del proceso participativo

“Una nueva forma de gobernar, más cooperativa en la que distintos actores públicos, privados y otros cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas”.
“Construcción de normas sociales con relación a asuntos públicos”.
“La posibilidad de que todos los actores del territorio sean partícipes de todas las etapas que lleven a una acción sobre el mismo”.
“Participación activa de los actores con interés o influencia en una zona hidrográfica para construir una visión o proyecto común para el trabajo articulado en la cuenca”.
“Estrategia de articulación interinstitucional y transdisciplinaria para la gestión del agua”.
“Una práctica en la cual se busca hacer soberanía sobre el patrimonio natural”.
“Relacionamiento de diferentes actores sociales para discutir, reflexionar y dar solución a problemáticas diversas, y en este caso del agua”.

Fuente: elaboración propia

Podría decirse que la definición de la gobernanza se encuentra intrínsecamente ligada a las características y conceptos que los actores le atribuyen a la misma (tabla 2). Dentro de los conceptos provistos por los actores se pueden observar aquellos que hacen referencia a los valores de la gobernanza (comunicación, inclusión, concertación, participación), aquellos relativos a lo que podríamos denominar medios para alcanzarla (negociación, ordenamiento territorial, marcos normativos, mecanismos de seguimiento), y los vinculados a los fines de la misma (gestión adecuada de los recursos, gestión adecuada de la información).

Tabla 2: ¿Cuáles son los conceptos o características claves de la gobernanza? Conceptos extraídos del proceso participativo

Comunicación	Diálogo	Inclusión	Consenso
Concertación.	Participación activa, real y efectiva.	Mecanismos de participación.	Empoderamiento.
Actores con intereses y perspectivas diferentes.	Intereses colectivos y particulares.	Confianza entre actores estatales y no estatales.	Negociación.
Sentido de pertenencia.	Compromiso.	Relación institución-comunidad.	Proyectos comunes.
Administración participativa.	Gestión de recursos.	Producción y gestión de la información.	Apropiación social de los conocimientos.
Seguimiento.	Ordenamiento territorial.	Marcos normativos.	

Fuente: elaboración propia

Un aspecto recurrente, tanto en la revisión de literatura como en el taller participativo, estuvo dado por el carácter contextual de la gobernanza. Para ello, en el cuestionario se consultó a los actores por los desafíos que existían en torno a la gobernanza de los recursos hídricos y los humedales en sus territorios. Entre los desafíos mencionados se cuentan aquellos vinculados a la participación (ausencia de actores sociales, falta de mecanismos de participación, falta de claridad en los roles de los actores), a la información y el conocimiento (dificultad en el acceso a la información, falta de conocimiento técnico, falta de mecanismos de articulación de saberes) y a la gestión (falta de instancias de articulación interjurisdiccionales, falta de mecanismos de solución de controversias), entre otros.

Tabla 3: Principales desafíos de la gobernanza de recursos hídricos y humedales identificados por los actores

Falta de incidencia de los actores sociales en la planificación e implementación de la política territorial.	Falta de una gestión adecuada de los conflictos por el uso del suelo, del agua y tenencia de tierras.	Desconocimiento de la sociedad civil sobre los mecanismos y espacios de participación.	Falta de continuidad y trascendencia de los procesos frente a los cambios de gobierno.
Falta de inclusión de los actores.	Dificultad en el acceso a la	Falta de conocimiento técnico y de capacitación.	Falta de compromiso de los actores

	información.		involucrados.
Dificultad para gestionar los recursos interjurisdiccionales.	Falta de incorporación de los saberes y conocimientos locales.	Poca relevancia del tema en la agenda.	
Falta de enfoque preventivo. Se gestiona luego del daño.	Dificultades para articular las múltiples expectativas e intereses respecto a los recursos.	Falta de instancias institucionalizadas de participación en el diseño, implementación y monitoreo de política.	Falta de un enfoque de comunicación específico para los distintos actores.
Falta de metodologías para solucionar las controversias entre los actores.	Ausencia de claridad en los roles, fines y metas de los espacios de participación.	Dificultades para lidiar con los intereses económicos en torno a los recursos hídricos y los humedales.	Dificultad para gestionar las competencias y los usos alternativos del recurso.
Falta de confianza entre los actores.	Falta de alianzas.	Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo.	Falta de coordinación entre los distintos tipos de actores.

Fuente: elaboración propia

1.2. Hacia una definición de gobernanza de los recursos hídricos y los humedales

Una vez identificadas las características y los desafíos de la gobernanza aplicada a los recursos hídricos y los humedales, se avanzó sobre la construcción de una definición y de indicadores que reflejaran las percepciones y conocimientos que los actores volcaron en el proceso participativo. De tal forma, se llegó a una nueva definición que entiende a la gobernanza como una nueva forma de gobernar en la que los actores con distintas perspectivas, intereses, influencias y competencias sobre un territorio generan espacios inclusivos de participación para discutir, reflexionar y encontrar soluciones. Los procesos participativos se producen con base en el empoderamiento de los actores territoriales, la construcción de capacidades, el compromiso, la generación de confianza y el establecimiento de normas formales o informales que son conocidas por todos. Su finalidad está dada por la concertación de acuerdos que permitan proyectar visiones comunes y, que deriven en la formulación, aplicación, seguimiento y monitoreo de acciones, medidas y políticas participativas sobre el territorio.

Dicha definición fue incluida en el formulario de validación enviado a los actores, conjuntamente con cuatro definiciones extraídas de la literatura, dando la posibilidad de proveer una definición distinta a aquellos expertos que no estuvieran de acuerdo con ninguna de las propuestas. Dicho ejercicio permitió observar la aceptación de la definición construida en base a los resultados del proceso participativo, la cual fue seleccionada por el 65% de los encuestados. Este resultado es relevante a los fines del trabajo, ya que, si bien tal como sucede en la literatura, no hay un consenso absoluto en

torno al concepto, muestra a la definición construida como una caja de resonancia del proceso participativo.

Las cuatro alternativas de respuesta extraídas de la literatura fueron de preferencia, en su conjunto, de un 20% de los encuestados. Asimismo, el 15% de los participantes consideraron que ninguna de las propuestas era adecuada y postularon definiciones alternativas. Entre estas se encuentra la mirada de la gobernanza como una modalidad más o menos institucionalizadas bajo la cual actores públicos y privados regulan los recursos y bienes comunes o como acuerdos y arreglos institucionales entre diversos actores, tanto públicos como privados, en diferentes niveles de acción, con el objetivo de articular y potenciar las acciones de cada uno, generando sinergias y cooperación en pos de la consecución de objetivos comunes. Esta definición alternativa propuesta por uno de los participantes, si bien es distinta a la construida colectivamente, no supone una ruptura con los elementos clásicos de la gobernanza al aludir a instituciones, actores públicos y privados, bienes comunes y regulación. En contraste, una de las definiciones provistas adoptó una postura crítica hacia la conceptualización de gobernanza, como una ilusión generada por los actores estatales para profundizar el paradigma extractivista. Bajo esta lógica, la misma es entendida como una nueva forma de gobernar constituida por acuerdos legales y/o institucionales entre el Estado y el sector privado (a veces local, otras nacional y/o transnacional). En esta nueva forma interactúan los actores con distintas perspectivas, intereses, influencias y competencias sobre un territorio, bajo una falsa apariencia de diálogo democrático, que conduce a la institucionalización de un paradigma extractivista. Estos arreglos institucionales encierran un espacio subordinado y funcional para el Estado, que no garantiza espacios de debates inclusivos, ni una adecuada representación de los intereses y derechos de las comunidades vinculadas territorialmente con los recursos hídricos (humedales entre ellos) que se aspira a proteger.

1.3. Hacia la determinación de indicadores de gobernanza en recursos hídricos y humedales: categorías e indicadores

Luego de acordar las características y desafíos de la gobernanza referente a los recursos hídricos y a los humedales, así como su posible definición, se buscó identificar los principales aspectos que deberían reflejar los indicadores de la gobernanza. Elementos como la diversidad de niveles, actores y sectores, así como la existencia de redes o alianzas de actores, fueron seleccionados por más del 75% de los participantes. Por su parte, las metas construidas colectivamente, la existencia de reglas o mecanismos conocidos por todos los actores y las características contextuales del territorio fueron seleccionadas por cerca del 60% de los expertos. Como menos relevante, fue identificada la coherencia entre un posible índice de gobernanza que sintetice los indicadores y los recursos económicos y temporales, con menos del 50%.

A la hora de construir los indicadores de gobernanza, se propuso como parte del cuestionario ubicar 30 indicadores en cinco categorías, dando la posibilidad de no ubicarlos en ninguna y proponer nuevas categorías. Las categorías propuestas fueron: de conocimiento, de gestión, de participación, de eficiencia y de impacto, esta última incorporada a partir de los resultados del proceso participativo. Este ejercicio permitió construir distintas dimensiones como propuesta para medir la gobernanza en el recurso.

No todos los indicadores resultaron fáciles de ubicar en una única categoría. Como muestra la tabla 3, 16 de los indicadores propuestos fueron identificados mayoritariamente en una categoría, en tanto que los restantes 14 fueron identificados

como muy relevantes para 2 ó 3 categorías. Únicamente el indicador “existencia de mecanismos de rendición de cuentas” fue ubicado de forma equitativa en todas las categorías.

Tabla 4: Indicadores ubicados mayoritariamente en una sola categoría

De conocimiento	De gestión	De participación
Identificación de amenazas y vulnerabilidades	Mecanismos internos de solución de controversias	Tipos de actores participantes
Identificación de los servicios ecosistémicos prestados	Metas y objetivos con marcos temporales definidos	Frecuencia de las instancias de participación
Estado de los servicios ecosistémicos provistos	Articulación con planes o estrategias vinculadas	Instancias multinivel de participación
Transectorialidad de la participación	Ordenamiento territorial realizado	Enfoque de género y sexualidades
Mecanismos de difusión de los conocimientos generados	Estructuras burocráticas específicas para la gestión del recurso	Existencia de redes o alianzas de actores
Inventario de los recursos realizados		

Fuente: elaboración propia

Conocimiento y gestión fueron las categorías que compartieron más indicadores (8), lo que podría ser indicio de una necesaria articulación entre ambas dimensiones. Entre estos se encuentran: disponibilidad de legislación específica y vinculada sobre el recurso, información sistematizada y accesible para todos los actores, espacios de articulación de saberes, entre otros. Al igual que otros resultados, se observó que las categorías de eficiencia y de impacto no contaron con indicadores identificados como específicos de éstas. Todos los indicadores de eficiencia fueron también identificados como indicadores de gestión, por lo que se podría subsumir la categoría de eficiencia en la de gestión.

La categoría “ninguna de las anteriores” fue poco utilizada y, en ninguno de los indicadores propuestos fue seleccionada por un porcentaje mayor al 15% de los expertos. Como sugerencias de posibles categorías alternativas se mencionaron aquellas de equidad, de proceso y de producto. El bajo uso de esta posibilidad, muestra cierta comodidad de los expertos con las cinco categorías propuestas.

Finalmente, el ejercicio concluyó con la posibilidad de que los expertos incorporaran indicadores que no se encontraran entre los provistos o no estuviesen adecuadamente reflejados entre estos. Como parte de estos se mencionaron de forma específica: porcentaje de población involucrada, actividades compatibles con incidencia positiva en la cuenca y el humedal, nivel de desarrollo humano, acceso al agua potable, acceso a la salud y saneamiento. Asimismo, se mencionó de forma general la importancia de incorporar indicadores financieros, culturales, educativos y de equidad.

Discusiones y conclusiones

Los humedales son indispensables para la vida, la lucha contra el cambio climático y la biodiversidad. No obstante, fueron considerados históricamente ecosistemas de escaso valor y estuvieron sujetos a fuertes procesos de transformación y cambio en el uso de los suelos para potenciar el desarrollo de actividades principalmente extractivas. Argentina y Colombia son ejemplo de esta situación.

Frente a esto, la gobernanza aparece como una categoría relevante esgrimida por multiplicidad de actores e instituciones para pensar intervenciones de política pública que mejoren la gestión, la conservación, el aprovechamiento y el manejo de los ecosistemas de humedal. No obstante, el concepto muestra un devenir histórico con poco anclaje regional y, en ocasiones, bajo una mirada de recelo por el rol que juega el Estado en la misma. Asimismo, si bien se encuentra ligado al institucionalismo liberal y a conceptos claves como normas, instituciones, y participación, muestra una considerable polisemia teórico-conceptual, en tanto fue reinterpretada a la luz de distintos niveles, disciplinas, tipos de actores y tipos de recursos naturales (gobernanza del agua, gobernanza de los bosques, etc.).

Los actores territoriales desempeñan un papel clave en la gestión de los recursos hídricos y los humedales. Por ello, resulta relevante conocer sus interpretaciones sobre la gobernanza de los recursos hídricos, las características de la misma y las dimensiones e indicadores observados.

Dentro de la interpretación del concepto que hacen los actores territoriales destacamos un conjunto de elementos coincidentes con la literatura. Entre los mismos se puede mencionar la comunicación, el diálogo, la inclusión, el consenso, la participación activa y efectiva, la negociación, la gestión de recursos, la producción y la gestión de la información y los marcos normativos. Asimismo, aparecieron otras nociones menos comunes como la de ordenamiento territorial, interinstitucionalidad y transdisciplinariedad, soberanía y patrimonio. Por su parte, entre las características que debe tener la gobernanza para los actores se destacan aquellas relativas a los valores (comunicación, inclusión, concertación, participación), medios (negociación, ordenamiento territorial, marcos normativos, mecanismos de seguimiento) y fines (gestión adecuada de los recursos).

El presente trabajo no persiguió la construcción de una definición unánime de gobernanza sino la revisión del concepto, mostrando la necesidad de fortalecer los anclajes territoriales y considerar las miradas locales. En tal sentido, los participantes de esta investigación destacaron la importancia de incluir a todos los actores relevantes en todas las etapas de la toma de decisiones relacionadas con la gestión de los recursos hídricos y los humedales. Asimismo, la diversidad de actores y la construcción de normas sociales fueron consideradas características clave de la gobernanza. En este marco, la definición de gobernanza construida a partir del proceso participativo y validada por los participantes incluyó distintos elementos tales como: el reconocimiento de la diversidad de actores, perspectivas, intereses, influencias y competencias sobre un territorio determinado; la necesidad de construir espacios de participación inclusivos para discutir, reflexionar y encontrar soluciones; la construcción de capacidades y el empoderamiento de los actores territoriales; la generación de confianza y el establecimiento de normas o reglas conocidas por todos y; la búsqueda de acuerdos que permitan proyectar visiones comunes para formular, aplicar y monitorear acciones, medidas y políticas en el territorio.

Asimismo, se resaltó en contraposición a esta definición la emergencia de propuestas críticas sobre la gobernanza y sobre el rol del Estado, entendida la primera

como un instrumento del Estado para simular el diálogo con los actores y generar espacios subordinados y funcionales que aseguren la continuidad de las actividades extractivas sobre el territorio.

Otro elemento relevante estuvo dado por los desafíos de la gobernanza de los recursos hídricos y los humedales identificados. Entre estos se encontraron la falta de inclusión de los actores, la dificultad en el acceso a la información, la necesidad de conocimiento técnico y capacitación, la ausencia de compromiso de los actores involucrados y de coordinación entre los mismos, además, la falta de claridad en los roles de los participantes de los procesos.

Asimismo, se observó que los desafíos asociados a la gobernanza se identificaron principalmente como faltas, ausencias y dificultades relacionadas con el conocimiento, la participación y la gestión. Estas no resultan menores en tanto atraviesan aspectos relativos al núcleo de la gobernanza (características, conceptos vinculados y la propia definición construida colectivamente). En tal sentido, la construcción de una gobernanza efectiva en estos ámbitos requiere abordar estos desafíos y promover espacios inclusivos y claros que favorezcan la participación y el involucramiento de los actores en la toma de decisiones. Estas dimensiones clave son cruciales para avanzar hacia un enfoque de gobernanza más efectivo y sólido.

En la determinación de indicadores de gobernanza para los recursos hídricos y los humedales, se identificaron categorías como el conocimiento, la gestión, la participación, la eficiencia y el impacto. Algunos indicadores fueron ubicados mayoritariamente en una sola categoría, mientras que otros fueron considerados relevantes para varias categorías. Además, se observó la necesidad de una articulación entre las dimensiones de conocimiento y gestión, las cuales compartieron varios indicadores (información sistematizada y accesible para todos los actores, espacios de articulación de saberes, entre otros).

El concepto de gobernanza, en el contexto de la vinculación entre política y gestión de los recursos naturales, tiene una relevancia creciente. Se trata de un concepto en constante construcción, especialmente debido a su naturaleza multiactoral, multidimensional y multidisciplinar. En este proceso de construcción, algunos conceptos identificados por los actores se alinean con las definiciones bibliográficas existentes, con el origen institucionalista del concepto y con su recorrido histórico. No obstante, otras nociones del concepto identificadas por los actores se presentan como disruptivas a esto. Entre las mismas se destacan las menciones a la soberanía y al patrimonio.

Estas conclusiones resaltan la importancia de la participación inclusiva, la gestión adecuada de la información y el conocimiento, y la coordinación entre actores y jurisdicciones en la gobernanza de los recursos hídricos y los humedales. También subrayan la necesidad de enfoques territoriales que establezcan normas y procesos claros, den importancia a la pluralidad de actores y aboguen por la construcción de consensos para lograr una gobernanza efectiva para el recurso hídrico.

El presente artículo deja abierto el espacio para futuras discusiones respecto al marco conceptual, la profundización de la metodología y del proceso participativo; teniendo en cuenta que el concepto de gobernanza, desde la mirada de los recursos naturales, y la relevancia socio-ecosistémica de los humedales se encuentran en pleno debate y construcción.

En este marco, la continua reflexión sobre la gobernanza no sólo es necesaria para los recursos hídricos y los humedales, sino también para la gobernanza ambiental en general. Esto resulta particularmente relevante en un contexto de crisis global donde la gobernanza ambiental presenta múltiples desafíos particularmente para el mundo en desarrollo.

Referencias bibliográficas

ABBOTT, K. (2012). The transnational regime complex for climate change. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(4), 571-590.

AGRAWAL, A. (2007). Forests, governance, and sustainability: common property theory and its contributions. *International journal of the commons*, 1(1), 111-136.

ALFIE COHEN, M.; DÍAZ ABRAHAM, L.; CASTAÑEDA, R. (2011). Una ventana de oportunidad: la gobernanza ambiental, nuevo instrumento de política. *Equilibrium Estudios sobre ciencia y conocimiento*, División de Humanidades y Ciencias Sociales UAM-Cuajimalpa, México D.F. https://equilibrium-uamc.com.mx/wp-content/uploads/2011/05/una-ventana-de-oportunidad_corr_lda_v_final.docx

ALMÁSSY, D. y PINTÉR, L. (2018.). *Environmental governance indicators and indices in support of policy-making*. Routledge handbook of sustainability indicators (pp. 204-223). Routledge.

ASTELARRA, S.; DE LA CAL, V. y DOMÍNGUEZ, D. (2017). Conflictos en los Sitios Ramsar de Argentina: aportes para una ecología política de los humedales. *Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, (22), 228-247.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) y WORLD JUSTICE PROJECT (WJP) (2020). *Indicadores de Gobernanza Ambiental para América Latina y el Caribe. Una evaluación de la gobernanza ambiental en la práctica en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Perú, República Dominicana y Uruguay*. <https://publications.iadb.org/en/publications/spanish/viewer/Indicadores-de-gobernanza-ambiental-para-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

BARRIGA, M; CAMPOS, J. J.; CORRALES, O. M. y PRINS, C. (2007). *Gobernanza ambiental, adaptativa y colaborativa en bosques modelo, cuencas hidrográficas y corredores biológicos: diez experiencias en cinco países latinoamericanos*. Informe Técnico no. 358. Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales. Centro Agronómico Tropical y Enseñanza, Departamento de Recursos Naturales y Ambiente

BETSILL, M. y BULKELEY, H. (2006). Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global governance*, 12, 141.

BORÚS, J. (2022). *Bajante extraordinaria del río Paraná*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/bajante-extraordinaria-del-rio-parana>

BUENO, M. del P. (2013). La incorporación de la gobernanza a la agenda latinoamericana. *Comentario Internacional*, 13, 175-188.

BULKELEY, H; ANDONOVA, L; BETSILL, M; COMPAGNON, D; HALE, T; HOFFMANN, M. y VANDEVEER, S. (2014). Transnational climate change governance. Cambridge University Press.

BUTT, B. (2018). Environmental indicators and governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 32, 84-89.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1877343517301677?via%3Dihub>

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, OUR GLOBAL NEIGHBOURHOOD (1995). Report of the Commission on Global Governance, Londres, Oxford University Press.

CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS DE ARGENTINA (CONICET) (2020). La quema de pastizales en humedales y sus efectos nocivos / Un importante documento de INALI (CONICET-UNL) describe los graves problemas que se generan cuando los incendios, mayoritariamente intencionales y acentuados por la gran sequía, se vuelven ingobernables. <https://santafe.conicet.gov.ar/inali-la-quema-de-pastizales-en-humedales-y-sus-efectos-nocivos/>

CONVENCIÓN RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL ESPECIALMENTE COMO HÁBITAT DE AVES ACUÁTICAS (1971).

https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/current_convention_s.pdf

CONVENCIÓN DE RAMSAR (2015). Cuarto Plan Estratégico de Ramsar para 2016-2024.

www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/4th_strategic_plan_2016_2024_s.pdf

ELIAS, G. (2018). Marco para una Gobernanza del Agua: hacia una cooperación en cuencas transfronterizas. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Filosofia e Ciências; *Brazilian Journal of International Relations*; 7(1), 83-112. <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/7876>

ELIAS, G. (2022). Gobernanza de cuencas transfronterizas: cooperación en la gestión integrada de los recursos hídricos compartidos de la cuenca binacional de los ríos Bermejo y Grande de Tarija entre Argentina y Bolivia (1995 - 2019). Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. <http://hdl.handle.net/2133/24509>

EVANS, K; MARCHENA, R; FLORES, S.; PIKITLE, A. y LARSON, A. (2016). Guía práctica para el monitoreo participativo de gobernanza. Center for International Forestry Research.

FALKNER, R. (2003). Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links Global Environmental Politics, *Global Environmental Politics*, 3(2), 72-87.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP) e International Network of Basin Organizations (INBO) (2012). Manual para la gestión integrada de los recursos hídricos de las cuencas transfronterizas de ríos, lagos y acuíferos. París.

GONZÁLEZ, J. H. y ELIAS G. (2021). Ecocidio y conflictos socio-ambientales vinculados a humedales en Argentina: el caso del Delta del Paraná. Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Nacional de La Plata. La Plata. <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2021/09/a2021medioAmbienteArtGonzalezElias.pdf>

IWACEWICZ-ORŁOWSKA, A., & SOKOŁOWSKA, D. (2018). Ranking of EU Countries in Terms of the Value of Environmental Governance Indicators in 2010 and 2015. *Economics and Environment*, 66(3), 13. <https://www.ekonomiaisrodowisko.pl/journal/article/view/137>

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (s/f). Red de Sitios Ramsar. Gobierno de Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/humedales/sitiosramsar>

JORDAN, A; HUITEMA, D; SCHOENEFELD, J; VAN ASSELT, H. & FORSTER, J. (2018). *Governing climate change polycentrically. Governing climate change: polycentricity in action?* Cambridge University Press, Cambridge.

KOCMANOVÁ, A. y ŠIMBEROVÁ, I. (2014). Determination of environmental, social and corporate governance indicators: framework in the measurement of sustainable performance. *Journal of Business Economics and Management*, 15(5), 1017-1033. <https://journals.vilniustech.lt/index.php/JBEM/article/view/3065>

LEIGHTON, P. (2019). Latinoamérica lidera pérdida de humedales a nivel global. *SciDev.Net*. <https://www.scidev.net/america-latina/news/latinoamerica-lidera-perdida-de-humedales-a-nivel-global/>

MAYER, F. & GEREFFI, G. (2010). Regulation and economic globalization: Prospects and limits of private governance. *Business and Politics*, 12(3), 1-25. <https://www.cambridge.org/core/journals/business-and-politics/article/abs/regulation-and-economic-globalization-prospects-and-limits-of-private-governance/08DBDED96C8B8EAA056EA12C5580C307>

MOLINA ORJUELA, D. (2013). Turismo Rural y Gobernanza Ambiental: Conceptos Divergentes en Países Desarrollados y Países en Vías de Desarrollo. *Anuario Turismo y Sociedad*, 14.

PACHECO-VEGA, R. (2014). Ostrom y la gobernanza del agua en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(SPE), 137-166.

PACHECO, J.; VASCONCELOS, V. y SANTOS, F. (2014). Climate change governance, cooperation and self-organization. *Physics of life reviews*, 11(4), 573-586.

PORRAS, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia*, (69), 161-185. <https://secuencia.mora.edu.mx/index.php/Secuencia/article/view/1022>

OSTROM, E. (2001). Vulnerability and polycentric governance systems. *IHDP Update*, 3(01), 1-4. <https://hdl.handle.net/10535/3972>

OSTROM, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100(3), 1-33. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.100.3.641>

PERAL NATERA, A. (2005). La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. (33-34), 53–65.

PLATAFORMA INTERGUBERNAMENTAL CIENTÍFICO-NORMATIVA SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS (IPBES) (2019). Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio E.S., H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, and C. N. Zayas (eds.). Bonn, Germany. 56 pages. <https://www.ipbes.net/global-assessment>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE Y CEPEI (2018). GOBERNANZA AMBIENTAL LA AGENDA 2030. Avances y buenas prácticas en América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Ciudad de Panamá: Panamá. https://cepei.org/wp-content/uploads/2019/09/UN_Cepei-Gobernanza-ambiental-5.pdf

RAMAKRISHNA, B. (1997). Estrategias de extensión para el manejo integrado de cuencas hidrográficas: conceptos y experiencias. Ed. IICA, San José.

ROVERE, M. B. (2006). Gobernanza del agua en América del Sur: dimensión ambiental (53). IUCN.

SERVICIO METEOROLÓGICO NACIONAL (SMN) (2020). Reporte: Estado del Clima en Argentina: 2020. <https://repositorio.smn.gob.ar/handle/20.500.12160/1559>

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO (UNR) (2020). Informe ambiental sobre calidad del aire por los incendios en las islas. Noticias UNR. <https://unr.edu.ar/noticia/13961/informe-ambiental-sobre-calidad-del-aire-por-los-incendios-en-las-islas>

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO (UNR) (2021). Efectos de los incendios en los suelos de las islas. Noticias UNR. <https://unr.edu.ar/noticia/14423/efectos-de-los-incendios-en-los-suelos-de-las-islas>

VISSEREN-HAMAKERS, I. y GLASBERGEN P. (2007). Partnerships in forest governance. *Global Environmental Change*, 17(3-4), 408-419. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959378006000872?via%3Dihub>

WITTMANN, F.; HOUSEHOLDER, E.; DE OLIVEIRA WITTMANN, A.; LOPES, A.; JUNK, W y PIEDADE M. T. (2015). Implementation of the Ramsar convention on South American wetlands: an update. *Research and Reports in Biodiversity Studies* 4: 47-58. <https://www.dovepress.com/implementation-of-the-ramsar-convention-on-south-american-wetlands-an-peer-reviewed-fulltext-article-RRBS>

Cómo citar:

GONZALEZ, J. H., FLOREZ YEPES, G. Y., ELIAS, G., y NARANJO VASCO, J. M. (2025). Gobernanza en materia de recursos hídricos y humedales: revisitando el concepto, las dimensiones y los indicadores desde América Latina. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 40 (Ene-Jun), 7-26

La endeble relación entre Argentina y la Unión Europea: Perspectivas para una agenda renovada

Tatiana Pizzi*
Agostina Salman**
Juan Gentiletti***

Resumen

La relación entre Argentina y la Unión Europea ha experimentado una importante transformación en el contexto de una reconfiguración geopolítica y económica global. Este artículo examina las oportunidades y desafíos que enfrenta esta relación, centrándose en el rol estratégico de Argentina como proveedor de recursos críticos, como el litio y el hidrógeno verde, en el marco de la búsqueda de autonomía estratégica de la UE. A través de un análisis de la dinámica reciente, incluidas las crisis de suministro desencadenadas por la pandemia y la guerra en Ucrania, se discuten las posibilidades de una agenda renovada que promueva una cooperación más estrecha. Sin embargo, la relación está marcada por tensiones y desafíos, como el proceso de ratificación del acuerdo Mercosur-UE y las exigencias regulatorias impuestas por Bruselas. Este trabajo concluye con la necesidad de una colaboración más efectiva que beneficie tanto a Argentina como a la Unión Europea, explorando formas de superar los obstáculos existentes.

Palabras claves: Autonomía estratégica – Unión Europea – Argentina – Energía – Minería – Litio – Hidrógeno verde – Global Gateway – Mercosur

The fragile relationship between Argentina and the European Union: perspectives for a renewed agenda

Abstract

The relationship between Argentina and the European Union has undergone a significant transformation in the context of a global geopolitical and economic reconfiguration. This article examines the opportunities and challenges faced by this

* Doctoranda en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Magíster en Desarrollo Sostenible (Universidad de Sussex) y Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Consultora de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Coordinadora Ejecutiva para la Agencia de Cooperación Internacional, Inversiones y Comercio Exterior (ACICE) de Santa Fe. Correo: tatianapizzir@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7942-6973>

** Magíster en Inteligencia Estratégica Nacional (UNLP). Licenciada en Relaciones Internacionales (IUPFA). Investigadora y redactora (UNR, CEDEMA, CARI, FAES, Proyectar Nación). Profesora (UADE Costa, Instituto Modelo Argentino MDP). Correo: agos.salman@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-8161-0366>

*** Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR). Miembro del Grupo de Estudios sobre la Unión Europea de la Universidad Nacional de Rosario (GEUEUNR). Correo: juangentiletti@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-2631-6828>

relationship, focusing on Argentina's strategic role as a supplier of critical resources, such as lithium and green hydrogen, within the framework of the EU's quest for strategic autonomy. Through an analysis of recent dynamics, including the supply crises triggered by the pandemic and the war in Ukraine, the possibilities for a renewed agenda that promotes closer cooperation are discussed. However, the relationship is marked by tensions and challenges, such as the ratification process of the Mercosur-EU agreement and the regulatory demands imposed by Brussels. This paper concludes with the need for more effective collaboration that benefits both Argentina and the European Union, exploring ways to overcome existing obstacles.

Key words: Strategic autonomy – European Union – Argentina – Energy – Mining – lithium – Green hydrogen – Global Gateway – Mercosur

TRABAJO RECIBIDO: 14/10/2024 - TRABAJO ACEPTADO: 19/12/24

Introducción

El mundo se encuentra atravesando una reconfiguración geopolítica y económica que ha tenido consecuencias directas en las políticas exteriores continentales y en la forma de relacionarse con otros. La relación entre la Unión Europea (UE) y la República Argentina no escapa a esta tendencia. El bloque de la Unión Europea avanza en su búsqueda de socios fiables para asegurar un suministro estable de recursos críticos, sobre todo en su carrera por intensificar su rol protagónico en el nuevo paradigma de la transición energética verde.

El factor central que obedece al posicionamiento de Argentina ante la UE es la necesidad de desarrollar una autonomía estratégica. Esta última necesita desarrollar las capacidades materiales y políticas para actuar sola cuando sea necesario, es decir, cuando la cooperación -como primera opción- no sea posible. Concretamente a lo que hace al renovado interés de la UE en América Latina y el Caribe -y en la República Argentina en particular- han jugado un rol central la distorsión y suspensión de las cadenas de suministro durante la pandemia de Covid-19, la crisis energética provocada por la guerra en Ucrania y la disputa tecnológica y comercial entre Estados Unidos y China (EU-LAC, 2024).

Estos factores externos han obligado a la UE a redoblar sus esfuerzos para diversificar los socios comerciales y reducir la dependencia de suministros muy concentrados. Incrementar la resiliencia de la economía de la Unión pasó a convertirse una prioridad, mediante la mitigación de la dependencia y los excesivos constreñimientos externos (FEPS, 2022).

La Comisión Europea, presidida por Ursula von der Leyen, asume el desafío de virar hacia una Europa “geopolítica” (El País, 2019). La Europa geopolítica indica también la necesidad de mayor poder económico, sin el cual, una autonomía estratégica no es posible. Para eso la UE, en el plano interno, busca fortalecer su mercado único impulsando industrias estratégicas, y en el plano externo, promueve reformas del sistema multilateral y trabaja bilateralmente con socios claves con el objetivo de reforzar un orden internacional liberal en crisis.

América Latina cuenta con materias primas (por ejemplo, gas natural y petróleo) que Rusia suministra a la UE. Importantes productos primarios de América Latina ya son importados, como el litio. Debido a sus condiciones climáticas (sol y viento) y geográficas (amplio espacio y proximidad a puertos), se considera que América Latina tiene un mayor potencial para producir y exportar hidrógeno verde a precios competitivos entre las distintas regiones del mundo (Nolte, 2023).

Argentina, particularmente, se ha posicionado como un actor clave en este nuevo escenario debido a sus vastos recursos naturales y su potencial en el ámbito energético. La riqueza en litio por ejemplo, esencial para las tecnologías de baterías y la transición hacia energías renovables, ha puesto al país en el centro de atención de los inversores europeos, así como también el potencial del territorio para el desarrollo de la industria del hidrógeno verde. Sin embargo, Argentina enfrenta el desafío de atraer inversiones y transferencias de tecnología que le permitan desarrollar estos recursos de manera sostenible y a largo plazo.

Por lo expuesto, no cabe duda de que el valor estratégico de América Latina y el Caribe (ALC) en general y de Argentina en particular ha aumentado para la Unión Europea desde la invasión rusa a Ucrania en febrero de 2022.

Ese año, más de cuatro años después de su último encuentro, se reunieron en Buenos Aires los Ministros de Asuntos Exteriores y representantes de 60 países de Europa y ALC. La reunión se consideró un éxito, ya que según Nolte (2023), se ha reanudado el diálogo birregional con una renovación de la agenda correspondiente. Asimismo, se estableció un calendario de actividades para 2022 y 2023, que desembocó en la primera cumbre CELAC- UE con los Jefes de Estado y de Gobierno tras ocho años de pausa.

La Cumbre dio un aire de esperanza a las relaciones transatlánticas al establecer una nueva agenda de inversiones de 45.000 millones de euros hasta el 2027 para sectores clave como la transición verde, la transformación digital o el desarrollo humano (CAF, 2023).

Ambos bloques coincidieron en la necesidad de acelerar la transición energética para poder enfrentar los desafíos del cambio climático y promover la seguridad energética global. Con este objetivo, las diferentes reuniones de la comisión mixta en 2022 y 2024 discutieron sobre el potencial del hidrógeno verde, el litio, el gas natural y la eficiencia energética; y sobre cómo fomentar relaciones comerciales, I+D conjuntos y otras formas de cooperación (Delegación de la UE en Argentina, 2022a). Se reconocieron además las enormes oportunidades que la Agenda de Inversión “Global Gateway” presenta para la Argentina, particularmente en temas como la cadena de valor del litio, y el hidrógeno renovable (SEAE, 2024). Esta agenda (AIGG) de la Unión Europea en América Latina y el Caribe señala potenciales proyectos de inversión que contribuyan a dar respuesta a las necesidades de esta región en particular, buscando crear valor añadido local y promover el crecimiento, el empleo y la cohesión social.

La Agenda de Inversiones Global Gateway UE-LAC es un compromiso político de trabajar juntos, identificando oportunidades de inversión verde y digital justa en América Latina y el Caribe, que aprovechen el entorno abierto propiciado por acuerdos comerciales y de inversión y ayuden a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La Agenda de Inversiones gira en torno a los pilares siguientes:

- ❖ una transición verde y justa
- ❖ una transformación digital inclusiva
- ❖ desarrollo humano
- ❖ resiliencia sanitaria y vacunas

Así, se dinamiza y se consolida una dinámica agenda de cooperación, con foco en minería y energías funcionales para la autonomía estratégica de la UE y la estabilización económica de Argentina al mismo tiempo, pero que coexiste con una agenda de conflicto signada principalmente por la ratificación del acuerdo Mercosur-UE, las exigentes normativas que la UE exige a las exportaciones argentinas, y más recientemente, con las divergencias en la Agenda 2030 a partir de la llegada del presidente Javier Milei al poder.

Autonomía estratégica: Una renovada asociación entre la Unión Europea y Argentina

Fue en marzo de 2020 (Comisión Europea, 2020) cuando la Comisión Europea reconoció la dependencia generalizada de la UE y al concepto de autonomía estratégica

en un sentido mucho más amplio que el de seguridad y defensa (Van der Abeele, 2021). Con esta ampliación de su uso, se acuñó el término autonomía estratégica abierta que apareció por primera vez en la revisión de la Política Comercial Común de 2021. Se trata de una reversión del término original -autonomía estratégica- que comienza a utilizarse para hacer frente a las críticas y acusaciones de sesgo proteccionista y aislacionista al término original de “autonomía estratégica” y que se usa específicamente para la dimensión comercial.

La definición más reciente de autonomía estratégica abierta se encuentra en las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2016: “capacidad para actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario y, en la medida de lo posible, con los países asociados”. El Consejo ha vuelto a utilizar esta definición en 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y últimamente, incluso en el Consejo Europeo de octubre de 2020, en su sentido más amplio. El Reglamento sobre el Fondo Europeo de Defensa también lo han adoptado (SEAE, 2020).

Bruselas busca identificar las materias primas críticas que pueden poner en peligro sus industrias, reducir los principales riesgos y evitar potenciales cortes en las cadenas de suministros. La dependencia europea de las importaciones críticas chinas (alrededor de 137 productos) es del 52% del total de los socios proveedores (FEPS, 2022). La dependencia se aplica a lo largo de toda la cadena de valor de las materias primas críticas: desde la extracción, pasando por el procesamiento hasta el reciclaje¹ (Real Instituto Elcano, 2024).

La recuperación económica tras la pandemia de Covid-19 se ha orientado en gran medida hacia el refuerzo de la seguridad, tanto económica como militar, para limitar o reducir las interdependencias mediante prácticas como la deslocalización cercana (nearshoring) o a países afines (friendshoring). En la UE, esos objetivos son componentes de la tan ambiciosa autonomía estratégica (ECFR, 2023).

Parte de esta estrategia es un paquete de acciones externas en el que la firma de TLC (Tratado de Libre Comercio) con capítulos dedicados a energía y materias primas juega un papel preponderante² (. La UE promueve estos TLC e instrumentos relacionados, como las asociaciones estratégicas sobre materias primas, y los presenta como asociaciones en las que “todos ganan” (win-win situation): la UE obtiene acceso a las materias primas críticas necesarias y “ayuda a los países proveedores a desarrollar capacidades de procesamiento para avanzar en la cadena de valor de la economía verde” (Opsur, 2024). Mediante estos acuerdos comerciales, la UE busca influir en diferentes estándares de terceros países como cláusulas medioambientales, género, regulaciones digitales y hasta leyes laborales. A su vez, como contrapartida, los países extrazona empiezan a ver los beneficios de acceder al mercado único de la UE.

Las relaciones entre la UE y Argentina fueron relanzadas en el año 2016 con la llegada de Mauricio Macri a la Casa Rosada³. El corolario de este relanzamiento de las

¹ Por ejemplo, según datos del CRU Group, en 2022 China concentraba el refinado a nivel mundial del 95% del manganeso, el 73% del cobalto, el 70% del grafito, el 67% del litio y el 63% del níquel. China fabrica la mayor parte de los elementos de una batería.

² La UE tiene una intensa agenda de negociación de nuevos acuerdos comerciales, con Indonesia, Filipinas, India, Nueva Zelanda y Australia, y concluyó negociaciones sobre TLC modernizados con Chile y México, además de los alcanzados con Kenia, Singapur y Vietnam.

³ La utilización del término relanzamiento se explica por el lado de la apuesta política del gobierno de Mauricio Macri en contraposición a un enfriamiento de los gobiernos kirchneristas. Enfriamiento político

relaciones entre Argentina y la UE se alcanzó sin lugar a duda con la firma del Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea (junio de 2019). Sin embargo, analizando más detalladamente, encontramos que este relanzamiento político vino junto a un relanzamiento comercial y económico que quedó trunco. Habrá que esperar hasta el año 2020, ya con el presidente Alberto Fernández en el poder, para evidenciar una dimensión económica y comercial mucho más dinámica. Si bien Fernández volvió a poner foco en la integración regional y continuó apostando por una diversificación de los vínculos, mantuvo una agenda dinámica con Europa desde el primer momento¹ (DW, 2021; Sanahuja, Rodríguez, 2021).

En definitiva, del lado europeo, diferentes tendencias en el orden internacional que se vieron profundizadas durante la pandemia de covid-19, y la aparición de nuevas como la guerra en Ucrania alentaron a volver a poner el foco en la región latinoamericana. Este nuevo interés que surge por iniciativa europea, combinada con el relanzamiento político desde 2016, permite afirmar que la relación entre Argentina y Europa atraviesa un momento de profundización de la relación donde se constata ahora el esperado relanzamiento comercial que no había sido posible durante la presidencia de Macri pese a su intención política. Mientras Buenos Aires se siente atraída por la entrada de flujos de inversiones de empresas europeas sobre sectores estratégicos que le permite recomponer divisas, estabilizar la volátil economía e insertarse en las cadenas globales de valor, Europa parece haber encontrado en Argentina un hub energético que le permite obtener los insumos necesarios para reducir su excesiva dependencia y diversificar socios, con el objetivo de acercarse a una autonomía estratégica.

Ahora es la UE quien también busca con más asertividad captar la atención de Argentina, y no únicamente Argentina quien busca a la UE. Por lo tanto esta profundización de la relación bilateral, es a su vez, la expresión máxima del proceso de relanzamiento mutuo en la dimensión política y también en su dimensión comercial.

El 13 de junio de 2023, Argentina y la Unión Europea suscribieron un memorándum de entendimiento para una asociación estratégica sobre cadenas de valor sostenibles de materias primas. Las partes declararon su intención de intensificar la cooperación en el ámbito de las cadenas de valor sostenibles de materias primas que apoyan la transición a la energía limpia y la transición digital (Abeledo Gottheil, 2023). El acuerdo alcanzado se enmarca dentro de la agenda del programa Global Gateway de la UE en iniciativas energéticas y climáticas en el marco de la estrategia europea para encontrar socios fiables que le ayuden a alejarse de la dependencia de otros como China (La Nación, 2023) y Rusia.

que, vale aclarar, no ha llevado a rupturas pese a una agenda comercial más conflictiva. A partir del 2016, con la nueva apuesta política de mirar a Europa, Argentina ha tratado de dejar atrás el capítulo de tensiones comerciales por acusaciones cruzadas de medidas de proteccionismo injustificadas.

¹ Llegó a entablar buenas relaciones políticas con algunos Estados miembros como España, Portugal, Alemania y Francia. El presidente argentino visitó Europa en diferentes ocasiones y en sus primeros viajes el tema primordial fue el apoyo de los países europeos en el proceso de reestructuración de deuda soberana. Además de hacerlo en febrero del 2020, el presidente Alberto Fernández, viajó en mayo del 2021 para llevar adelante una gira por Portugal, España, Francia e Italia, destinada a cosechar apoyos de gobiernos europeos a su plan de posponer pagos de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Club de París. Respecto al acuerdo comercial alcanzado entre la UE-Mercosur, el gobierno de Fernández no lo rechazó por completo, y se mantuvo en la postura de que el acuerdo debía revisarse a partir de un nuevo estudio de impacto encargado a la CEPAL, que consideraría los puntos de vista del gobierno argentino.

En el Memorándum se identifican las materias primas críticas y estratégicas sobre los que se pretende establecer cooperación de la UE con la Argentina, entre los cuales se incluyen el litio, cobre, cobalto, níquel, vanadio, boro, metal de titanio, elementos de tierras raras, entre otros minerales (Abeledo Gottheil, 2023). Como moneda de cambio, la UE desembolsará millones de euros para obras de infraestructura y proyectos verdes (LPO, 2023). Además de ponderar a los minerales, el Memorándum tiene el objetivo de promover las energías renovables y la eficiencia energética, así como el uso del hidrógeno y sus derivados en aplicaciones como los procesos industriales, el transporte y el almacenamiento de energía (La Nación, 2023). Las potenciales inversiones, el compromiso de las multinacionales europeas para “compartir conocimientos y no solo extraer recursos naturales”, y la “eficiencia medioambiental” son los cimientos de esta “nueva era comercial” en materia energética (LPO, 2023).

La UE es uno de los principales socios comerciales de Argentina. En 2019, el comercio bilateral de bienes entre la UE y Argentina ascendió a 14.300 millones de euros. Tras una caída en el intercambio comercial de bienes en 2020, en los sucesivos años se superaron los niveles de 2019 (16.600 millones para 2021 y 20.700 para 2022). A su vez, el comercio con la UE representó el 13,6% del total del comercio argentino en 2021 (Comisión Europea, 2024a).

El stock de inversiones de la UE fue de 35.800 millones de euros en 2020, lo que convirtió a la UE, como bloque, en el primer inversor extranjero en el país ese año. Por otra parte, 21 Estados miembros de la UE han firmado acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones con Argentina. A finales de 2022, el Banco Europeo de Inversiones tenía una cartera de préstamos por valor de 655 millones de euros en Argentina (incluidos los préstamos en preparación) (Delegación de la UE en Argentina, 2022b).

Tomando a la UE como un todo, no hay otro socio comercial de la Argentina que compre tanta harina de soja como el bloque europeo. Una de cada cinco toneladas de soja que se exportan en la Argentina tienen a la UE como destino, tomando el promedio de los últimos cinco años. Si bien la Argentina es el principal abastecedor no europeo de aceite de soja para la UE, su participación apenas se ubica en el 4% (BCR, 2024a).

Desde la llegada de Javier Milei a la Casa Rosada, se detecta una continuidad de este proceso de profundización de la relación con la UE, principalmente en materia económica y comercial. La Comisaria de Energía de la UE, Kadri Simson, en julio del 2024 visitó Argentina para dar seguimiento y comenzar la aplicación del Memorando de Entendimiento. Se propuso avanzar en un plan de inversión en el hidrógeno verde y trabajar en el programa de reducción de las emisiones de metano. En cuanto al futuro del hidrógeno verde, Simson evaluó que se proyecta para los próximos tres y cinco años un desarrollo pleno en Argentina, lo que generará que la industria renovable genere empleos y que se proporcione electricidad a precios muy competitivos. El diálogo energético UE-Argentina está respaldado por declaraciones, iniciativas y acuerdos establecidos en el Diálogo de Alto Nivel sobre Energía y en la reunión de la Duodécima Comisión Mixta de Cooperación entre la UE y Argentina, celebrada en Buenos Aires el 22 de junio de 2022 (El Cronista, 2024). La conversación en torno al hidrógeno tuvo algunas etapas y desafíos. Hay una primera etapa en 2019, en la que vimos que las inversiones en materia de hidrógeno verde tenían un interés particular en la Argentina y que a nivel global la hipótesis se convertía en planes concretos. Luego, en una segunda instancia, se avanza con una conversación más estructurada y profunda, que tuvo su punto culmine con la estrategia nacional. Este Foro se enmarca en una tercera etapa,

tenemos que construir política pública en materia de hidrógeno, avanzar con la regulación (Ámbito, 2024a).

Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, se busca mostrar éxitos en materia de acceso a mercados con Europa y negociaciones avanzadas para aliviar las exigencias del mercado único europeo. A modo ilustrativo, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) informó que, luego de tres años, Argentina volverá a exportar a la UE embriones bovinos recolectados “in vivo” desde zonas libres de fiebre aftosa con vacunación. Tras los reclamos de Argentina por el cierre de un mercado sin motivo sanitario y las negociaciones de la Secretaría de Bioeconomía, el SENASA y la Consejería Agrícola de la embajada argentina ante la UE, se aprobó el Reglamento de ejecución 351/2024 de la comisión del 17 de enero 2024 y se modificó la norma Re. UE 403/21 (Ministerio de Economía, 2024a). También se avanzó en el certificado de Bienestar Animal, basado en los protocolos de evaluación europeos Welfare Quality® y AWIN®, Welfair™1 (Ministerio de Economía, 2024b). Incluso, la gestión de Mondino y su equipo cosechó otro logro diplomático -o al menos así se anunció- en lo que respecta al reglamento europeo sobre deforestación² (ExpoAgro, 2024). Tras los reclamos del Mercosur y de otros países productores de materias primas que se veían afectados por el reglamento, la Comisión Europea decidió postergarlo por un año (Infobae, 2024).

La Argentina está entre la decena de países más impactados por las nuevas reglamentaciones de la UE sobre productos libres de deforestación (DFPR), con aproximadamente US\$4.645 millones alcanzados, el 5% de las exportaciones anuales de bienes según datos de la consultora Fundar (La Nación, 2024). En sus 26 artículos, el reglamento incluye ganado bovino, soja, cuero y harina de soja, entre otros. Según se establece, los países que no cumplan con la norma pueden ser sancionados con confiscación, multas y prohibición de ingreso (Clarín, 2024). A esto se agrega otra norma que entrará en vigencia el 31 de diciembre de 2025: el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono. Este instrumento establece que los importadores deben pagar por las emisiones contenidas en determinados productos con el fin de evitar fugas de carbono. La medida obliga a contar con certificados equivalentes al precio de carbono que deberían haber pagado si esos productos se hubieran fabricado en Europa (Clarín, 2024).

Transición Energética y Litio: Construyendo puentes entre Argentina y la UE

La reconfiguración del escenario internacional, como fue mencionado previamente, ha significado también la profundización de tendencias geopolíticas sistémicas, entre las que se encuentra la transición energética. Las emisiones mundiales de dióxido de carbono relacionadas con la energía volvieron a alcanzar un nuevo máximo histórico en 2023, aumentando un 1.1% con respecto al 2022 y llegaron hasta

¹ Se trata de un sello de reconocimiento internacional que evalúa los principios básicos del bienestar basados en la alimentación, el alojamiento, la salud y el comportamiento en animales destinados a la producción de carne, leche, huevos y fibra. Esta certificación europea se expande a Latinoamérica con Welfare y lo hace con la participación de referentes internacionales en bienestar animal.

² La Unión Europea dispuso a mediados del 2023 una reglamentación que no permite el desembarco de productos provenientes de establecimientos que participen en el proceso de deforestación, que se empezará a implementar desde el comienzo del 2025. Ante esto, el sector agroindustrial argentino diseñó el sistema VISEC para cumplir con la normativa y poder mantener el mercado europeo.

37.400 millones de toneladas (Agencia Internacional de Energía, 2024). Mientras la demanda energética siga aumentando, se deben redoblar los esfuerzos por aumentar la contribución de nuevas tecnologías energéticas, como por ejemplo, las energías renovables (la eólica y la solar) o la electrificación del sistema de transporte, que contribuye al 25% de las emisiones mundiales de GEI (Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente, 2021).

En este contexto, la descarbonización que caracteriza al paradigma de la transición energética es uno de los mayores desafíos del siglo XXI. Desde la perspectiva sistémica de la innovación, la transición hacia energías renovables implica una coordinación compleja entre los actores del sector público y privado que deciden conjuntamente una política energética (Fundación para la Sostenibilidad Energética y Ambiental, 2017). La transición energética está impulsada por la creciente demanda de minerales y recursos naturales clave necesarios para la fabricación de tecnologías limpias, como paneles solares, turbinas eólicas y baterías de litio como fuentes sustitutas de menor emisión en un contexto donde el desarrollo económico social debe venir acompañado de una sostenibilidad ambiental. Esto ha llevado a una intensificación de la competencia por el acceso y control de estos recursos, especialmente en regiones ricas en minerales como América Latina, África y Asia.

En el caso de la Unión Europea, tradicionalmente, la descarbonización y la política de seguridad energética parecían tener principios y objetivos antagónicos (Buschle & Westphal, 2018). Sin embargo, frente al impacto del cambio climático y el rol que ha decidido adoptar el bloque en este marco, ha surgido la necesidad de repensar esta relación. Con grandes hitos como el anuncio del Pacto Verde en 2019, la Comisión Europea decidió consolidar las bases de un crecimiento basado en ambiciosas metas climáticas para alcanzar una Europa climáticamente neutral al 2050 (Mazur-Kumric y Zeko-Pivac, 2020). Así, la UE pretende “liderar con el ejemplo” los esfuerzos globales hacia el desarrollo sostenible. La descarbonización se presenta ahora como una excelente oportunidad para el bloque y sus intenciones de poner fin a su dependencia de los combustibles fósiles rusos ahorrando energía, diversificando los socios y las fuentes de suministro y acelerando así la transición hacia una Europa limpia.

Esto último se vio reflejado en el plan europeo REPowerEU que, en pocas palabras, introduce la política energética en los planes de recuperación y resiliencia de los países de la UE. En este contexto, el programa NextGenerationEU, como principal herramienta de recuperación post-Covid-19, complementa el REPowerEU con financiamiento para proyectos estratégicos que promueven la sostenibilidad, como la modernización de infraestructura energética, el fomento de tecnologías limpias y la creación de empleos verdes. El REPowerEU es un ambicioso plan de reducción de dependencia rusa y aceleración de la transición ecológica mediante “el ahorro de energía, la inversión en energías renovables y la diversificación del suministro de energía” (Consejo Europeo, 2023). El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MPR), es uno de los principales instrumentos creados para la financiación de dicho plan, y surgió luego de la pandemia como herramienta temporal para paliar los efectos socioeconómicos de la crisis en el continente.

Para avanzar hacia economías descarbonizadas, se identifica la alta dependencia que se genera en la UE, y a nivel mundial, de las nuevas tecnologías, principalmente asociadas al almacenamiento de energía para equilibrar los momentos de alta producción a partir de fuentes renovables y los momentos de alto consumo (Soto Hernández y Newell, 2022). En este contexto, el litio se ha convertido en un elemento vital para un nuevo estilo de vida, asociado fundamentalmente a las industrias

tecnológicas y de electromovilidad, por su gran capacidad de almacenamiento y su inigualable ligereza, muchas veces apodado “oro blanco” (Kazimierski, 2019). El interés por diversificar las fuentes de suministro, especialmente apostando a socios confiables llevó a que América Latina y el Caribe aparecieran nuevamente en el mapa geopolítico europeo, sobre todo por sus grandes reservas de materias primas críticas (Obaya et al, 2024). La aspiración europea es acompañar la importación de estos materiales críticos con la inversión en infraestructura necesaria para volverse autosuficiente en la industria de la electromovilidad. Así, diversas fuentes aseguran que hay más de 250 proyectos de plantas de producción de baterías de ion-litio en el continente europeo para los próximos 10 años (ConsultancyEU, 2023; Mobility Portal, 2023).

El creciente interés europeo en el litio ofrece a los países del “Triángulo del Litio” (TDL), formado por Bolivia, Chile y Argentina, la oportunidad de consolidarse como un hub energético regional. Esto puede impulsar el desarrollo económico y tecnológico de cada país.

Además, Argentina puede aprovechar las ventajas de una cadena de valor en constante crecimiento, lo que puede significar más oportunidades de empleo y generación de ingresos para la población. También puede fortalecer las relaciones comerciales con la Unión Europea y otros países interesados en el litio (principalmente China), lo que podría llevar a acuerdos comerciales beneficiosos para ambas partes, posicionando a Argentina en el mercado internacional de recursos críticos como socio estratégico.

Como establece Giovanni Dosi, “el mercado es importante para determinar las innovaciones exitosas” (Dosi, 2000, p. 150), y esta es la principal característica del mercado de minerales críticos en la Argentina. Es el mercado global primordialmente el que ha determinado hasta el momento la gestión y el manejo de los minerales críticos en territorio argentino, como el litio. Si bien fue descubierto en Sudamérica en 1817, no fue realmente considerado como mineral crítico por los gobiernos argentino, boliviano y chileno hasta casi 200 años después, cuando la revolución tecnológica global especialmente empujada por la electromovilidad lo posicionó como el mineral por excelencia para la producción y almacenamiento de energía. De la misma manera vemos que está sucediendo con la industria del hidrógeno verde, ya que en 2023 se lanzó la “Estrategia Nacional de Hidrógeno bajo en emisiones 2030”, con la que el gobierno pretende atraer inversiones que potencien el crecimiento argentino y el protagonismo en el campo de las energías renovables (Jefatura de Gabinete, s.f).

Hoy, Argentina es el cuarto productor mundial de litio y el segundo país en reservas de litio a nivel mundial, con 4 proyectos en producción¹ y 49 en total (BCRb, 2024), concentrados en las provincias del noroeste del país (Salta, Catamarca y Jujuy).

¹ Los cuatro proyectos vigentes en Argentina son el Fénix, en el Salar del Hombre Muerto de Catamarca, que hoy opera Arcadium (ex Livent fusionada con Allkem, adquirida por Río Tinto en octubre 2024); Salar de Olaroz en Jujuy, que comenzó a producir en 2016 y también está en manos de Arcadium y Caucharí Olaroz, operado por Minera EXAR desde junio del 2023, conformado por la canadiense Lithium Argentina (ex Lithium Americas), la china Ganfeng Lithium y la estatal Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE). Por último, en junio 2024 se incorporó el proyecto Centenario-Ratones, a cargo de Eramine Sudamérica. Este proyecto es el primer que utilizará en Argentina la novedosa tecnología de Extracción Directa de Litio, que permite reciclar mayores cantidades de agua y que además aspira a un menor impacto ambiental por sus acotados tiempos de producción.

Estos proyectos superan inversiones por más de US\$ 5.000 millones (El Cronista, 2022) y representan una nueva oportunidad de desarrollo para el norte del país, siempre y cuando el gobierno nacional sea capaz de atraer inversiones y transformar la mera actividad extractivista a través de políticas industriales vinculadas al sector (Giuliani, Pietrobelli y Rabellotti, 2005).

En mayo 2023, la entonces Secretaría de Energía Flavia Royón participó de la Exposición Internacional de Minería Argentina (Arminera) y expuso la oportunidad que representa el país para el financiamiento de los países que integran la Unión Europea en materia energética, sobre todo en litio, cobre, y la proyección del hidrógeno (Ámbito, 2023). A ello le siguió la firma del Memorándum de Entendimiento firmado en junio mencionado anteriormente (EU-LAC, 2024). Cabe destacar que una de las áreas de cooperación propuestas fue la integración de cadenas de valor sostenibles y resilientes, que implica no sólo un compromiso en materia de inversiones sino que se también se abre la puerta al desarrollo de instalaciones, recursos humanos y tecnologías más avanzadas, lo que a su vez podría contribuir a generar mayor valor agregado en la actividad del litio.

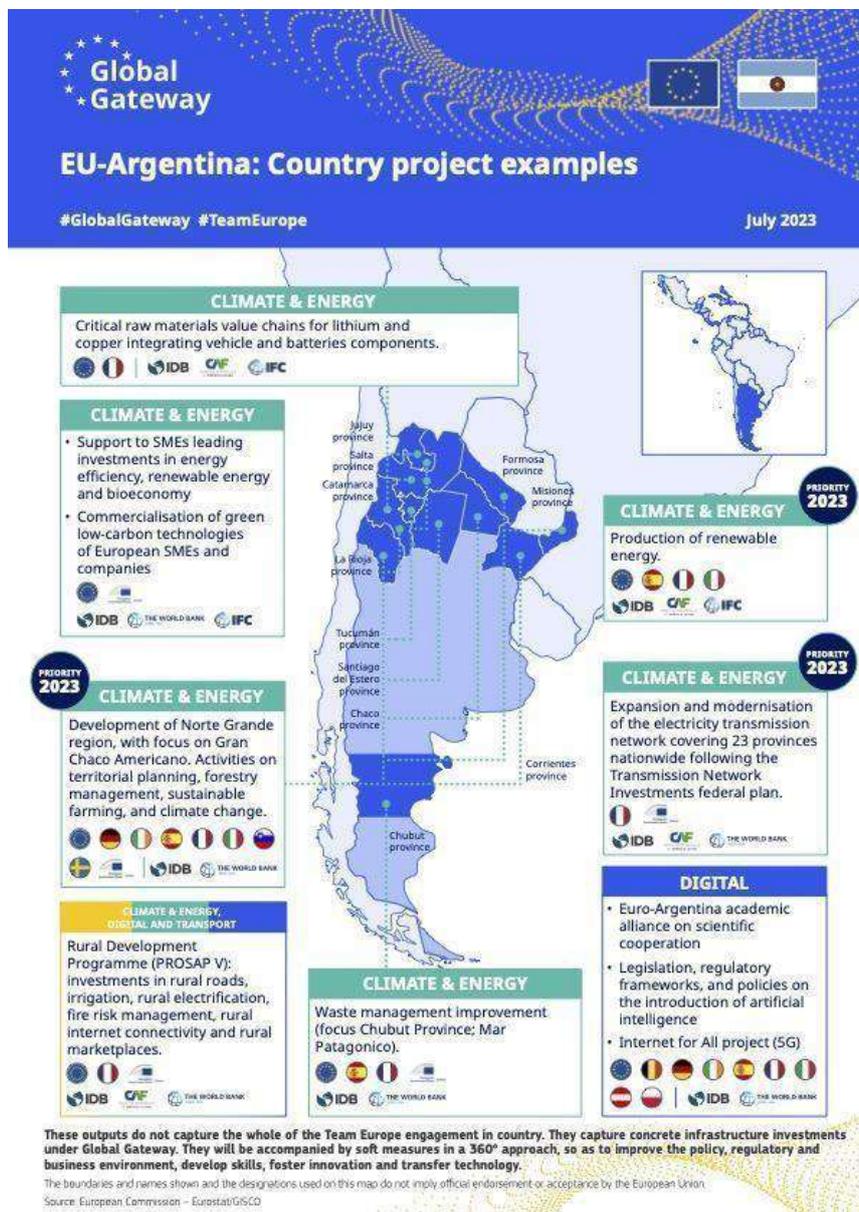
El año cerró con un hito para la industria del litio en Argentina: UniLiB, la primera Planta Nacional de Desarrollo Tecnológico de Celdas y Baterías de Litio, creada por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) e Y-TEC, la empresa de tecnología de YPF y el CONICET. El proyecto buscaba superar la mera exportación de materias primas para fabricar componentes de mayor valor para la industria de baterías de litio, como celdas de batería o paquetes de baterías completos. La planta tenía previsto el equipamiento de un parque de baterías para Isla Paulino, aunque hasta la fecha la planta no entró en funcionamiento.

En febrero de 2024, la Comisión Europea recibió en Bruselas a una delegación argentina de autoridades nacionales y provinciales para seguir reforzando las exportaciones de litio y materias primas críticas¹. Ambas partes se comprometieron a trabajar conjuntamente en la identificación y el apoyo a proyectos e inversiones sostenibles a lo largo de toda la cadena de valor de las materias primas, incluido el litio. Esta hoja de ruta también prevé “una cooperación más estrecha en materia de exploración geológica, estudios hidrogeológicos, investigación e innovación, criterios ESG, soluciones de energías renovables y sistemas de gestión del agua para proyectos mineros, desarrollo de capacidades y competencias” (LiTriangSouthAm -News-, 2023), y contará con instrumentos financieros contemplados en Global Gateway, Horizon 2030 y otros programas. El Global Gateway, lanzado por la Unión Europea en 2021, es una estrategia de financiamiento para el desarrollo e inversiones en países externos al bloque, incluidos los de América Latina y el Caribe.

¹ De los países del TDL, la República Argentina es el único Estado Federal, lo que implica que para poder realizar un análisis preciso sobre el litio, es necesario tener en cuenta a las provincias como actores con facultades sobre los recursos en sus territorios, reconocido en el artículo 124 de la Constitución Nacional reformada en 1994. Además, en dicho artículo se determina también la posibilidad de las provincias de celebrar convenios internacionales (con conocimiento del Congreso Nacional) en este tema, siempre que no vaya en contra de la Política Exterior nacional. Para el caso del litio, las provincias involucradas son Jujuy, Salta y Catamarca, en el territorio de la puna que comprende el lado argentino del Triángulo. De esta forma, las provincias cuentan con un amplio margen de maniobra para la exploración y explotación de los recursos, aunque la política minera de dichas provincias ha estado siempre condicionada por el modelo de desarrollo del gobierno nacional.

La estrategia Global Gateway surgió como respuesta a la Iniciativa la Franja y la Ruta de China (BRI, por sus siglas en inglés) y su proyección internacional. A través de esta estrategia, la UE vincula su asistencia al desarrollo a sus intereses económicos y de seguridad, con unos fondos que alcanzan los 45 mil millones de euros en la región (Obaya et al, 2023). Pero la Global Gateway es de alcance mundial. Es la manera en la que la UE va a contribuir a reducir el déficit de inversión mundial en todo el mundo. Entre 2021 y 2027, Europa movilizará hasta 300.000 millones de euros en inversiones para proyectos sostenibles, teniendo en cuenta las necesidades de los países socios y garantizando beneficios duraderos para las comunidades locales. Además, creará oportunidades para que el sector privado de los Estados miembros de la UE invierta y siga siendo competitivo, al mismo tiempo que se procura el cumplimiento de las normas medioambientales y laborales más estrictas (Comisión Europea, 2024b).

Imagen 1. Ejemplos de proyectos Global Gateway en Argentina



Fuente: Directorate-General for International Partnerships (2023)

En su Nueva Agenda UELAC, la Comisión Europea reconoce las asimetrías en la relación birregional para abordar este tipo de desafíos en el pasado y propone así la necesidad de desarrollar una agenda que favorezca una relación entre iguales y mutuamente beneficiosa (Comisión Europea, 2023). La cooperación birregional podría impulsar así el avance hacia estadios superiores en la cadena de valor del litio¹. Estos estadios superiores en la cadena de valor no solo agregan mayor valor económico a la actividad, sino que también pueden generar mayor cantidad de puestos de empleo calificado y contribuir al desarrollo tecnológico y la innovación en el país.

Un nuevo capítulo se abre para la industria del litio en la Argentina, así como otras avanzadas como el cobre o industrias innovadoras para el país como el hidrógeno, con la aprobación del Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI). Hasta el momento, la industria del litio, como toda la industria minera en general, se rige por la Ley Minera 24.196 de 1993 (Ley 24.196, 1993). Además, en el caso específico del litio, entre 2002 y 2023, las empresas contaron con un régimen de reintegros del Estado por sus ventas, que muchas veces estuvo por encima de lo que las provincias recibían por regalías (SaltaMining, 2024).

Con unas sumas que superan los 40 millones de dólares para el primer semestre del 2024, se afirma que la producción de litio se duplicó en el último año, superada solo por Australia, China y Chile (Ámbito, 2024b). El RIGI busca seguir aumentando las inversiones en el sector, así como en la industria minera argentina en general. Por ello, podrán adherir todas aquellas compañías que aseguren inversiones por al menos 200 millones USD³. Los beneficios (que incluyen eliminar pago por importaciones, impuesto país, exención Impuesto a las Ganancias, exención tributos locales, libre disponibilidad de divisas y manejo de dividendos) se extenderán por tres décadas. Además, exime a las empresas de reinversiones, contratar mano de obra local y de condiciones de maquinaria, lo que preocupa enormemente a actores como por ejemplo la Unión Industrial Argentina (UIA). No sólo por la situación desfavorable en la que tienen que competir los proveedores nacionales que sí tienen que cumplir con obligaciones impositivas y arancelarias, sino también porque la maquinaria que ingrese puede ser usada u obsoleta, dificultando la transferencia tecnológica (Ámbito, 2024b).

A pesar de los debates internos que genera la entrada en vigor del RIGI, las grandes reservas de recursos naturales y las condiciones climáticas favorables para el desarrollo de nuevas tecnologías vinculadas a la transición verde pueden posicionar a Argentina como un motor del movimiento de descarbonización. Entre las últimas noticias, ya son 80.000 millones de dólares los que se esperan en inversiones para GNL, hidrógeno verde, hidrocarburos y minerales críticos a corto plazo (López King, 2024). La empresa surcoreana Posco ya ha anunciado que aterrizará en el Salar del Hombre Muerto, la china Ganfeng pretende expandir sus operaciones en Argentina y la Canciller Diana Mondino avanzó con la firma del Memorándum de Entendimiento con Estados

¹ Esto implica no solo la extracción y producción primaria de litio, sino también la participación en actividades de investigación y desarrollo, diseño de productos, ensamblaje y fabricación de equipos relacionados con la energía limpia y la movilidad eléctrica.

² La Ley de Inversión Minera establece una serie de beneficios para las empresas mineras, tales como “estabilidad fiscal por 30 años, posibilidad de deducir el Impuesto a la Renta, regalías a las provincias del 3% de lo que la empresa declara en cabeza de mina, entre otros”.

³ Al mismo tiempo, los capitales que propongan desembolsos del orden de los 1.000 millones podrán integrarse al apartado Exportación Estratégica de Largo Plazo.

Unidos el pasado mes de agosto (El Economista, 2024). Galan Lithium informó avances en la construcción en su proyecto Hombre Muerto West (Catamarca) y se encamina a lograr la primera producción de cloruro de litio prevista para el primer semestre de 2025.

En lo que respecta a la relación con el bloque europeo, el Secretario de Minería de la Nación, Luis Lucero, participó en la London Metal Week en la que se reunió con inversores de los sectores de la minería y la energía para promover los beneficios del RIGI. Además, ya son 130 proyectos que la UE tiene en funcionamiento en América Latina y el Caribe para el sector energético, muchos de ellos radicados en la Argentina y financiados por el Banco Europeo de Inversiones (Directorate-General for International Partnerships, 2023).

Las tensiones por el acuerdo Mercosur-Unión Europea: ¿Asociación birregional en peligro o nuevos puntos de partida?

Si bien la agenda de cooperación entre la UE y Argentina en temas de energía y minería presenta un marco constructivo de gran potencial, también existe una dimensión delicada que no puede ser ignorada. En particular, se destacó la falta de avances en la ratificación del Acuerdo Mercosur-UE que fue firmado en 2019, tras dos décadas de procesos.

En un esfuerzo por centrarnos en la actualidad del vínculo comercial birregional, encontramos que, en 2023, el comercio exterior entre Mercosur y la Unión Europea alcanza cerca de US\$110.000 millones, con una canasta exportadora dominada por productos agro-industriales (BCR, 2024b). Aunque la UE sigue siendo uno de los principales socios comerciales del Mercosur, ha sido superada por China. El 14% de las exportaciones del Mercosur tienen como destino la UE, mientras que el 20% de sus importaciones provienen de dicho bloque. En 2003, la UE recibía el 24% de las exportaciones del Mercosur, pero veinte años después esta cifra se redujo al 14%. La sequía, sumado a determinadas políticas tributarias desfavorables, han impactado en las exportaciones argentinas, que cayeron más de un 36%, alcanzando un mínimo histórico. Brasil, en cambio, ha aprovechado mejor su relación comercial con la UE, incrementando tanto sus exportaciones como importaciones (BCR, 2024b).

El Acuerdo de Asociación Estratégica firmado en 2019 sigue siendo relevante para mejorar el acceso de Mercosur a los mercados europeos; especialmente para Argentina, que necesita una recuperación productiva acompañada de un mejor acceso a mercados globales. En septiembre de 2024, desde Cancillería Argentina se propuso flexibilizar o diezmar el Mercosur, permitiendo a sus miembros avanzar en acuerdos individuales. Uruguay, alineado con Argentina, respalda esta visión, mientras Brasil y Paraguay defienden acuerdos conjuntos. Argentina mostró en esta oportunidad priorizar el tratado con la UE, desalentando un acuerdo con China por desequilibrios comerciales, en concordancia con la alineación hacia mercados liberales como Estados Unidos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024).

Sin entrar en el detalle cronológico histórico, ni en las opiniones contrarias que aún siguen suscitando dentro de las regiones y entre ellas, un posible análisis es considerar a la entrada en vigor del Tratado como una posibilidad no deseada por el Mercosur ni por la UE, o por más de un país miembro de dichos bloques. En el Mercosur, la ratificación del Tratado podría generar cohesión regional y causar divisiones en el arancel externo común, atentando contra los mismos principios de

integración. Otra arista conflictiva, que aporta a esta hipótesis de erosión interna del bloque, se abre con la posibilidad de que haya miembros del Mercosur que ratifiquen el acuerdo y otros que no lo hagan. En la UE, principalmente en Francia, España, Bélgica y Alemania, las protestas de agricultores y asociaciones ambientalistas continúan tomando relevancia. Estas manifestaciones se ubican en contra de la flexibilización de aranceles en importaciones agrícolas y paralizan el Acuerdo Transatlántico (LeFrance, 2024).

Otro punto sensible a destacar son los requisitos en materia medioambiental. Para ello, en marco del Acuerdo, es posible dejar previstas determinadas sanciones por corresponsabilidad en materia de delitos ambientales. Cabe señalar que el Mercosur llevó adelante una ronda de negociaciones con el EFTA, bloque integrado por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza (Mercosur, 2024), al mismo tiempo que el Acuerdo con la UE agonizaba. Esto llevó a dudar de la verdadera voluntad política de la UE en lograr avances entre las partes.

Un tema que surge respecto a las obligaciones en materia medioambiental es el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC; o CBAM por sus siglas en inglés), un instrumento de la UE para poner un precio justo al carbono emitido durante la producción de mercancías intensivas en carbono que entran en la UE, y fomentar una producción industrial más limpia en países no pertenecientes a la Unión. Al confirmar que se ha pagado un precio por las emisiones de carbono implícitas, generadas en la producción de determinadas mercancías importadas a la UE, el MAFC garantiza que el precio del carbono de las importaciones sea equivalente al precio del carbono de la producción nacional, y que no se socaven los objetivos climáticos de la UE. Dicho mecanismo se aplicará en su régimen definitivo a partir de 2026, mientras que la actual fase transitoria abarca desde 2023 hasta 2026 (Comisión Europea, 2024c). Un estudio de WoodMac (Wood Mackenzie, 2024), un proveedor global de datos y análisis para la transición energética, señaló que un Mecanismo de Ajuste en Frontera de Carbono por parte de la UE en el mercado primario del aluminio, impactaría de una manera desproporcionada a los productores europeos y elevaría los precios para los consumidores. El informe afirma que en su forma actual el CBAM sólo tiene en cuenta las emisiones directas de la fundición respectiva y no incluye las emisiones indirectas de la generación de energía. En el Mercosur, la postura resulta predecible: el Presidente brasileño, Lula Da Silva, no se mostró favorable a este mecanismo, siendo Brasil el país del Mercosur con las exportaciones más altas de carbono, seguido por Argentina.

Un interrogante a responder es, entonces, hasta dónde las restricciones medioambientales -centralmente, cumplir con los objetivos del Acuerdo de París y llegar a disminuir la deforestación-, pueden obstaculizar la ratificación del Acuerdo. Cabe mencionar que, en octubre de 2024, la Comisión Europea ha anunciado un retraso de 12 meses en la aplicación de la ley sobre deforestación, respondiendo así a la presión de los socios mundiales y de la industria, que han manifestado la falta de preparación para cumplir a tiempo la legislación (Pacheco, 2024). Entre las nuevas orientaciones que elaborará la Comisión durante los 12 meses adicionales, hay un sistema de apoyo que el Mercosur podría aprovechar, mostrándose como bloque interesado. ¿Esas exigencias podrían convertirse en recomendaciones, sin necesidad de significar un bloqueo a corto plazo? Quizás los porcentajes impositivos resultaron demasiado ambiciosos, y habría que aproximarse a un modelo de TLC celebrado con otros países o bloques regionales más pequeños.

Si se piensa en el Mercosur como un puente hacia los acuerdos, debemos entender, no con fórmulas de marketing electoral, sino con un análisis riguroso que

permita determinar nuestras capacidades para que este tipo de iniciativas sean una oportunidad para ambas partes y no solo para una de ellas. Por un lado, está la necesidad de la UE de diversificar mercados en la prioritaria búsqueda de autonomía estratégica, mientras se transitan las consecuencias del cambio climático. Por otro lado, estrechamente relacionado, está la posibilidad de una intensificación de conflictos con China. Asistimos a una competencia entre las regiones de Europa y Asia, y también Estados Unidos, que juega un rol decisivo en cuanto a las alianzas políticas y la transición energética. La presencia china en la región latinoamericana significa una amenaza a la seguridad internacional para la UE, en términos de ambiciones armamentistas y militares contrarias, y también para sus propios intereses, tanto en esta dinámica de competitividad como en las diferencias políticas e ideológicas irreconciliables que la caracterizan. China, y no la UE, es el socio comercial más importante del Mercosur actualmente, así como su principal comprador de materias primas. En esta línea, la ganadería y el cultivo de soja han estado siempre vinculados con la deforestación en la región del Amazonas y la estepa argentina. Cuáles son las diferencias sustanciales, entonces, cuando hablamos de materia medioambiental, resulta un interrogante clave. China es también el principal exportador de productos industriales que compiten con los productores nacionales en los países del Mercosur. El ex Presidente uruguayo, José Pepe Mujica, ha sostenido repetidamente que Europa debe equilibrar la influencia de China en América Latina, y ha respaldado explícitamente el acuerdo Mercosur-UE.

Para el avance de las negociaciones, la creación de diálogo y alianzas es primordial. Los recursos naturales estratégicos abren la posibilidad de una nueva alianza entre ambos bloques regionales. El Acuerdo Mercosur-UE, de esta forma, puede modificarse y verse más bien como una demostración más de los intereses en juego. En definitiva, es hora de buscar e insistir en aquellas similitudes que nos conecten. Posturas alineadas en Naciones Unidas, por ejemplo, que respondan a los intereses individuales de ambas regiones, pero logren acompañarse, como bloques aliados.

Por otro lado, en Argentina, particularmente, prevalecen restricciones y prejuicios en torno a la complementación minera y energética. Aun así se ha avanzado con la extracción de litio, siendo Argentina el país que más inversión recibió en el mundo para proyectos de exploración de litio, considerando el período 2010-2022. Algo similar está sucediendo con el cobre, aunque las cuencas cupríferas estarán listas para operar en el 2030 (Comercio y Justicia, 2024; CAEM, 2023). Nos queda por delante conciliar estos sesgos, desde la política interna, comunicando de forma fehaciente y confiable lo que se busca y cómo se lo puede lograr; en miras de concretar los objetivos de la política exterior, y responder a cómo queremos y/o podemos alcanzar una asociación birregional fructífera.

¹ Salta, Catamarca y San Juan suman inversiones por más de USD 25.000 millones y proyectan un salto exponencial de sus exportaciones hacia finales de la década que permitiría alcanzar esa cifra. Los principales proyectos cupríferos son Los Azules, Taca Taca, Mara, Josemaría, Filo del Sol, Altar y Pachón. El proyecto de cobre más próximo a ponerse en marcha, Josemaría, está ubicado en la provincia de San Juan. Josemaría se ubica a 432 km de San Juan y 4230 metros de altura, en el extremo Norte de la Provincia. Es el único de los ocho que está en fase de construcción.

Reflexiones finales

La agenda de cooperación entre Argentina y la Unión Europea resulta prometedora y otorga oportunidades significativas, aunque no se deben pasar por alto las asperezas que podrían complicar su desarrollo. Los desafíos comerciales, como el acuerdo Mercosur-UE, son solo una parte de la complejidad que enfrenta esta relación. También existen tensiones políticas que podrían afectar la colaboración futura. Si bien la agenda de cooperación birregional parece mostrarse sólida y dinámica, existe una potencial agenda de conflicto donde se encuentran temas como las legislaciones europeas -sustentadas en el Pacto Verde-, que limitan el acceso de productos argentinos al mercado único y, sobre todo, se abre un interrogante en la relación política por la Agenda 2030.

Sin embargo, desde la llegada de Javier Milei al poder, se abre un interrogante acerca de posibles roces con la UE en la dimensión política. Resulta un tanto paradójico, ya que, desde su campaña, el actual presidente dejó en claro en repetidas ocasiones su alineación innegociable en política exterior hacia Occidente y al “mundo libre” (DW, 2024). Concretamente, en lo que respecta a Europa, el presidente Javier Milei celebró el avance de las nuevas derechas en las elecciones al Parlamento Europeo del mes de junio. En palabras del presidente argentino, la Agenda 2030 es “una agenda inhumana diseñada por burócratas, para beneficio de burócratas” (Diario Las Américas, 2024), e instó a Occidente a “recuperar las banderas del proceso civilizatorio más próspero de nuestra historia” (Diario Las Américas, 2024). Además, en el mes de septiembre, Argentina no participó en la votación del Pacto del Futuro en el marco de la ONU, y en su discurso ante la Asamblea General arremetió contra el mismo organismo al advertir que la misma “ha mutado para transformarse en un leviatán de múltiples tentáculos que impone una agenda socialista a sus miembros” (El País, 2024).

Europa ha trabajado mucho para dar forma a la Agenda 2030 como una fase superadora de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, desplegando todo el poder de su diplomacia en distintos organismos internacionales y utilizando los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) como nodos centrales de los proyectos de cooperación internacional y su financiamiento¹ (Comisión Europea, 2021).

Hoy, el desafío radica en garantizar la sostenibilidad de los proyectos, respetando los derechos humanos y ambientales. Es fundamental que la inversión extranjera llegue a Argentina con un efecto de derrame tecnológico que beneficie a la población local. Asimismo, Argentina debe trabajar para establecer un marco económico estable que minimice la volatilidad macroeconómica, lo que a su vez incentiva la inversión a largo plazo. Asimismo, esta estabilización de las variables macroeconómicas como la baja inflación, los superávits gemelos, un régimen cambiario predecible y la acumulación de reservas, debe venir acompañada de un nuevo andamiaje que sea capaz de saldar la histórica exigencia de una seguridad jurídica más robusta.

¹ La UE y las Naciones Unidas son socios naturales en los esfuerzos por conseguir un mundo más seguro y mejor para todos. Para tal fin, la UE apoya un enfoque multilateral efectivo y un orden internacional basado en normas en el que la ONU ocupa un lugar central. Uno de los éxitos más importantes de la UE durante las negociaciones es que los ODS son un vehículo útil para proyectar los valores y objetivos de la UE a escala mundial, así como para facilitar un marco compartido que permita forjar asociaciones internacionales. En consecuencia, redundaría en interés de la UE asumir el liderazgo en la aplicación de la Agenda 2030 a escala mundial a través de su acción exterior.

Para que los inversores, en este caso europeos, decidan desembarcar con proyectos intensivos en capital como los son los mineros y los del hidrógeno verde, los temores a cambios repentinos en las reglas de juego deberían minimizarse. Además de incentivos fiscales y financieros y de reducción de tiempo administrativos, como el RIGI, Argentina podría continuar trabajando en Establecer y aplicar leyes robustas que protejan patentes, marcas y derechos de autor, y trabajar en el fortalecimiento del Estado de derecho, garantizando la independencia del poder judicial para resolver disputas empresariales de manera imparcial y eficiente, reduciendo la corrupción mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y proveyendo mecanismos de protección contra la expropiación injustificada, asegurando que cualquier expropiación sea conforme a la ley, con una indemnización justa. Este último punto es de especial importancia para Europa, a raíz de la disputa del pasado por la expropiación YPF-Repsol (BBC, 2012; DW, 2012).

Adicionalmente, es crucial que la cooperación entre Argentina y la Unión Europea trascienda lo estrictamente bilateral y se traduzca en avances significativos para fortalecer la relación entre ambos bloques. En este sentido, la finalización del Acuerdo Mercosur-UE se presenta como un paso fundamental. Este acuerdo, negociado durante más de dos décadas, tiene el potencial de establecer un marco de beneficios mutuos, incluyendo mayores oportunidades comerciales, acceso a mercados y cooperación en áreas estratégicas como el cambio climático y la tecnología. Sin embargo, su concreción requiere superar obstáculos relacionados con las asimetrías económicas, las preocupaciones medioambientales y la resistencia de sectores industriales en ambos bloques. El compromiso político de las partes, sumado a un diálogo transparente que contemple estos desafíos, será clave para llevar este acuerdo adelante.

Bajo una perspectiva estratégica y sostenible, esta alianza busca enfocarse en áreas de interés común, como la transición energética, la promoción de inversiones responsables y el desarrollo de infraestructura crítica. Además, Argentina puede capitalizar su posición como productor estratégico de recursos clave, como el litio y los alimentos, para atraer mayores inversiones europeas que impulsen un crecimiento económico inclusivo. A través de un enfoque conjunto, que equilibre intereses y desafíos, será posible construir una asociación sólida entre Argentina y la UE.

Referencias bibliográficas

ABELEDGOTTHEIL (2023). La Unión Europea y la Argentina suscribieron un Memorandum de Entendimiento para establecer una asociación estratégica sobre cadenas de valor sostenibles de materias primas. 23 de junio. <https://abeledogottheil.com.ar/mineria-la-union-europea-y-la-argentina-suscribieron-un-memorandum-de-entendimiento-para-establecer-una-asociacion-estrategica-sobre-cadenas-de-valor-sostenibles-de-materias-primas/>

AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA (2024). CO2 Emissions in 2023, IEA, Paris. <https://www.iea.org/reports/co2-emissions-in-2023>

ÁMBITO (2023). La Unión Europea, un actor clave en el financiamiento de la transición energética argentina. 23 de mayo. <https://www.ambito.com/energia/la-union-europea-un-actor-clave-el-financiamiento-la-transicion-energetica-argentina-n5730478>

ÁMBITO (2024a). Ilse Cougé, de la Unión Europea: Argentina puede ser un gran proveedor de hidrógeno verde al mundo. Energy Report.

<https://www.ambito.com/energia/ilse-couge-la-union-europea-argentina-puede-ser-un-gran-proveedor-hidrogeno-verde-al-mundo-n6054746>

ÁMBITO (2024b). La producción de litio se duplicó y esperan que con el RIGI se dispare aún con más fuerza. Energy Report. <https://www.ambito.com/energia/la-produccion-litio-se-duplico-y-esperan-que-el-rigi-se-dispare-aun-mas-fuerza-n6048991>

BBC (2012). Parlamento de la UE pide castigo contra Argentina por expropiación de YPF.

https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2012/04/120420_ultnot_parlamento_ue_sancion_argentina_fp#:~:text=El%20Parlamento%20de%20la%20Uni%C3%B3n%20Europea%20solicit%C3%B3,de%20YPF%20controlado%20por%20la%20espa%C3%B1ola%20Repsol.

BCR (2024a). ¿Cómo son los mercados de la soja en la Unión Europea? Bolsa de Comercio de Rosario. Informativo semanal. Edición N° 2137. <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/como-son-los-0>

BCR (2024b). ¿Cómo es la relación comercial entre el Mercosur y la Unión Europea? Bolsa de Comercio de Rosario. Informativo semanal. Edición N° 2134.

<https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/como-es-la-1#:~:text=desde%20la%20UE,-,La%20Uni%C3%B3n%20Europea%20es%20el%20segundo%20socio%20comercial%20del%20Mercosur,importaciones%20provinieron%20del%20bloque%20europeo>

BUSCHLE, D., & WESTPHAL, K. (2018). A challenge to governance in the EU: Decarbonization and energy security. *EEJ*, 8, 53.

CAEM. Cámara Argentina de Empresas Mineras. Etiqueta “cobre”. <https://caem.com.ar/tag/cobre/>

CAF (2023). Europa y América Latina pactan una nueva agenda de cooperación e inversiones.

<https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2023/07/europa-y-america-latina-pactan-una-nueva-agenda-de-cooperacion-e-inversiones/#:~:text=La%20Cumbre%20de%20jefes%20de,digital%20o%20el%20desarrollo%20humano.>

CLARÍN (2024). Desafío para las empresas argentinas: la Unión Europea fija normas “verdes” para el comercio. https://www.clarin.com/economia/union-europea-fija-normas-verdes-comercio-complica-empresas-argentinas_0_Kh9tbKM9IG.html?srsltid=AfmBOopQj26zXaCNk8qP4r290EDFkSVTnQA_zL4LfL1M7865F_rFM1tV

COMERCIO Y JUSTICIA (2024). ¿Será el cobre y no el litio?: hablan de exportaciones por diez mil millones de dólares.

<https://comercioyjusticia.info/economia/sera-el-cobre-y-no-el-litio-hablan-de-exportaciones-por-diez-mil-millones-de-dolares/>

COMISIÓN EUROPEA (2020). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una nueva estrategia industrial para Europa, COM(2020).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0102>

COMISIÓN EUROPEA (2021). La UE y las Naciones Unidas: objetivos comunes para un futuro sostenible. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/eu-and-united-nations-common-goals-sustainable-future_es

COMISIÓN EUROPEA (2023). Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe. Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2024a). Argentina. EU trade relations with Argentina. Facts, figures and latest developments. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/argentina_en

COMISIÓN EUROPEA (2024b). Global Gateway. Estrategia y Política. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_es

COMISIÓN EUROPEA (2024c). Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono. Taxation and Customs Union. https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_es

CONSEJO EUROPEO (2023). Explicación del plan REPowerEU, recurso infográfico. <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/repowereu/>

CONSTITUCIÓN NACIONAL (1994). [Reformada] 1º ed. Editorial legislativa. Argentina.

CONSULTANCYEU (2023). Europe to see 250 new Li-ion battery plants in the next 10 years. <https://www.consultancy.eu/news/9103/europe-to-see-250-new-li-ion-battery-plants-in-next-10-years>

DELEGACIÓN DE LA UE EN ARGENTINA (2022a). Comunicado Conjunto - XII Comisión Mixta Argentina-Unión Europea. https://www.eeas.europa.eu/delegations/argentina/comunicado-conjunto-xii-comisi%C3%B3n-mixta-argentina-%E2%80%93-uni%C3%B3n-europea_und_en?s=190

DELEGACIÓN DE LA UE EN ARGENTINA (2022b). Relaciones con la UE. La Unión Europea y Argentina. https://www.eeas.europa.eu/argentina/la-union-europea-y-argentina_es?s=190

DIARIO LAS AMÉRICAS (2024). Milei celebra el resultado electoral en el Parlamento Europeo. <https://www.diariolasamericas.com/mundo/milei-celebra-resultado-electoral-el-parlamento-europeo-n5358036>

DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNATIONAL PARTNERSHIPS (2023). EU-LAC Global Gateway Investment Agenda. Economic Commission. https://international-partnerships.ec.europa.eu/publications-library/eu-lac-global-gateway-investment-agenda-infographics_en

DOSI, G. (2000). Technological paradigms and technological trajectories. En The Palgrave Encyclopedia of Strategic Management. Brighton, UK: SPRU, University of Sussex.

DW (2012). La UE, España y Repsol responden a la expropiación de YPF. <https://www.dw.com/es/la-ue-espa%C3%B1a-y-repsol-responden-a-la-expropiaci%C3%B3n-de-ypf/a->

[15887652#:~:text=La%20UE%2C%20Espa%C3%B1a%20y%20Repsol%20responden%20a%20la%20expropiaci%C3%B3n%20de%20YPF&text=La%20Comisi%C3%B3n%20Europea%20asegur%C3%B3%20que%20se%20trata,Argentina.%20Espa%C3%B1a%20anuncia%20que%20tomar%C3%A1%20medidas%20comerciales](#)

DW (2021). Argentina buscará apoyo de Europa para diferir pago de deuda. <https://www.dw.com/es/alberto-fern%C3%A1ndez-buscar%C3%A1-apoyo-de-europa-para-diferir-pagos-de-deuda/a-57473605>

DW (2024). ¿Se acerca Argentina más a Occidente con Milei? <https://www.dw.com/es/se-acerca-argentina-m%C3%A1s-a-occidente-con-milei/a-67901926>

ECFR (2023). European Council on Foreign Relations. La UE y América Latina: convergencias y divergencias. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/VVAA-N14.pdf>

EL CRONISTA (2022). Argentina será el mayor productor de litio del mundo, con 12 proyectos en marcha. <https://www.cronista.com/negocios/litio-argentina-sera-el-mayor-productor-del-mundo-con-12-proyectos-en-marcha/>

EL CRONISTA (2024). La Unión Europea anunció una inversión millonaria para Argentina en hidrógeno verde. Economía y Política. <https://www.cronista.com/economia-politica/la-union-europea-anuncio-una-inversion-millonaria-para-argentina-en-hidrogeno-verde/>

EL ECONOMISTA (2024). Milei pacta con EU promoción de inversiones en litio. El Economista México. <https://www.economista.com.mx/empresas/Milei-pacta-con-EU-promocion-de-inversiones-en-litio-20240825-0063.html>

EL PAÍS (2019). Una comisión europea geopolítica. https://elpais.com/elpais/2019/12/02/opinion/1575307748_229812.html

EL PAÍS (2024). Milei rompe todos los puentes de la diplomacia: choca con la ONU, rechaza el Pacto de Futuro y critica a los organismos de crédito. <https://elpais.com/argentina/2024-09-25/milei-rompe-todos-los-puentes-de-la-diplomacia-choca-con-la-onu-rechaza-el-pacto-de-futuro-y-critica-a-los-organismos-de-credito.html>

EU-LAC FOUNDATION (2024). El litio en la nueva agenda de la Unión Europea y América Latina y el Caribe: lineamientos de acción para una cadena birregional de baterías de litio justa y sostenible. Policy Brief No 7. <https://eulacfoundation.org/sites/default/files/2024-02/Policy-Brief-N%C2%BA7-ES.pdf>

EXPOAGRO (2024). Presentan en Europa el sistema argentino para exportar carne y soja libre de deforestación. <https://www.expoagro.com.ar/presentan-en-europa-el-sistema-argentino-para-exportar-carne-y-soja-libre-de-deforestacion/>

FEPS (2022). Leveraging Trade Policy for the EU's strategic autonomy. Policy Brief June.

FUNDACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA Y MEDIOAMBIENTAL (2017). El sector energético frente a los retos de 2030. El sector energético frente a los retos de 2030. <https://fepe-europe.eu/publication/leveraging-trade-policy-for-the-eus-strategic-autonomy/>

GIULIANI, E., PIETROBELLI, C. & RABELLOTTI, R. (2005). Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters. World Development (Vol. 33). Great Britain: Elsevier. <https://robertarabellotti.it/wp-content/uploads/2014/09/JA-World-Development-2005-04.pdf>

INFOBAE (2024). Logro del Mercosur: la Unión Europea postergó el reglamento sobre deforestación. <https://www.infobae.com/revista-chacra/2024/10/03/logro-del-mercosur-la-union-europea-postergo-el-reglamento-sobre-deforestacion/#:~:text=Tras%20los%20reclamos%20del%20Mercosur,decidi%C3%B3%20postergarla%20por%20un%20a%C3%B1o>

JEFATURA DE GABINETE (s.f). Hidrógeno 20230. Consejo Económico y Social. República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/consejo/hidrogeno-2030>

KAZIMIERSKI, M. (2019). Transición Energética, Principios y Retos: la necesidad de almacenar energía y el potencial de la batería ion-litio. Litio en Sudamérica: Geopolítica, Energía y Territorios. https://www.exactas.unlp.edu.ar/uploads/docs/libro_litio_en_sudamerica.pdf

LA NACIÓN (2023). La UE firma un acuerdo con Argentina para obtener litio y cobre a cambio de promover las renovables. <https://www.lanacion.com.ar/agencias/la-ue-firma-un-acuerdo-con-argentina-para-obtener-litio-y-cobre-a-cambio-de-promover-las-renovables-nid17072023/>

LA NACIÓN (2024). Crecen las exigencias ambientales para exportar a la Unión Europea. <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/con-la-union-europea-las-exigencias-ambientales-crecen-para-el-comercio-exterior-nid30052024/>

LEFRANCE (2024). El acuerdo de la UE con el Mercosur: en el corazón del descontento agrario en Europa. <https://www.france24.com/es/europa/20240203-el-acuerdo-de-la-ue-con-el-mercosur-en-el-coraz%C3%B3n-del-descontento-agrario-en-europa>

LEY 24.196 (1993). Ley de Inversiones Mineras, Honorable Congreso de la Nación Argentina, Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24196-594/actualizacion>

LITRIANGSOUTHAM -NEWS- (2023). Argentina y la Unión Europea acordaron en Bruselas potenciar exportaciones de litio y materias primas críticas / Argentina and the European Union agreed in Brussels to boost exports of lithium and critical raw materials. <https://lithium-triangle-southamerica.com/argentina-y-la-union-europea-acordaron-en-bruselas-potenciar-exportaciones-de-litio-y-materias-primas-criticas-argentina-and-the-european-union-agreed-in-brussels-to-boost-exports-of-lithium-and-critical-raw-materials/>

LÓPEZ KING, E. (2024). Impacto de la aprobación del RIGI en energía y minería en Argentina: Proyectos por 80.000 millones de dólares. Litio News. <https://litio.com.ar/impacto-de-la-aprobacion-del-rigi-en-energia-y-mineria-en-argentina-proyectos-por-80-000-millones-de-dolares/>

LPO (2023). Europa se asegura el litio de Argentina y Chile para la conversión verde de su industria. <https://www.lapoliticaonline.com/espana/energia-es/von-der-leyen-le-saca-provecho-a-la-cumbre-y-se-asegura-los-minerales-criticos-de-argentina-y-chile/>

MAZUR-KUMRIC, N. & ZEKO-PIVAC, I. (2020). The EU as a Global Trendsetter in the Fight Against Climate Change: Is a Climate-Neutral Europe by 2050 Feasible?. Disponible en https://www.mckinsey.com/capabilities/sustainability/how-we-help-clients?cid=susti24-pse-ggl-mbm-m01-susti24-nsa-oth&gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwmt24BhDPARIsAJFYKk212tVQhq5DsQh09AcEvNzdHm5RYrKVMBd9q-ZSo7DnWyKHmBoKirEaAvl8EALw_wcB

MERCOSUR (2024). Concluyó en Buenos Aires la semana de negociaciones MERCOSUR-EFTA. <https://www.mercosur.int/concluyo-en-buenos-aires-semana-de-negociaciones-mercosur-efta/>

MINISTERIO DE ECONOMÍA (2024a). La Argentina vuelve a exportar embriones bovinos “in vivo” a la Unión Europea. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-argentina-vuelve-exportar-embriones-bovinos-vivo-la-union-europea>

MINISTERIO DE ECONOMÍA (2024b). La certificación europea en bienestar animal llega a Latinoamérica. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-certificacion-europea-en-bienestar-animal-llega-latinoamerica-0>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2024). Reunión de Cancilleres del MERCOSUR: Mondino explicó la propuesta argentina para dinamizar acuerdos con otros países y bloques. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/reunion-de-cancilleres-del-mercosur-mondino-explico-la-propuesta-argentina-para>

MOBILITY PORTAL (2023). Europe will open 250 battery factories by 2033. What are the confirmed projects?. <https://mobilityportal.eu/europe-250-battery-factories-by-2033-confirmed/>

NOLTE, D. (2023). Perspectivas de la próxima cumbre CELAC-UE: ¿sigue siendo válido y realista el objetivo de una asociación estratégica?. EU-LAC Foundation. <https://eulacfoundation.org/es/perspectivas-la-proxima-cumbre-celac-ue-sigue-siendo-valido-y-realista-el-objetivo-una-asociacion>

OBAYA, M; MURGUÍA, D; SÁNCHEZ LÓPEZ, D. (2024); El litio en la nueva agenda de la Unión Europea y América Latina y el Caribe: lineamientos de acción para una cadena birregional de baterías de litio justa y sostenible. Policy Brief No 7, EU-LAC Foundation. <https://eulacfoundation.org/sites/default/files/2024-02/Policy-Brief-N%C2%BA7-ES.pdf>

OPSUR (2024). La estrategia comercial de la Unión Europea para acceder a las materias primas críticas. <https://opsur.org.ar/2024/02/06/la-estrategia-comercial-de-la-union-europea-para-acceder-a-las-materias-primas-criticas/>

PACHECO, M. (2024). La UE retrasa la aplicación de la ley de deforestación tras las protestas mundiales. EuroNews. <https://es.euronews.com/my-europe/2024/10/02/la-ue-retrasa-la-aplicacion-de-la-ley-de-deforestacion-tras-las-protestas-mundiales#:~:text=La%20Comisi%C3%B3n%20Europea%20ha%20anunciado,cumplir%20a%20tiempo%20la%20legislaci%C3%B3n>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL AMBIENTE, (2021). We promote sustainable, low-emission transport and work to reduce the sector’s contribution to air pollution and climate change. Energy topics UNEP website. <https://www.unep.org/explore-topics/energy/what-we-do/transport>

REAL INSTITUTO ELCANO (2024). Materias primas fundamentales en la Unión Europea: 10 recomendaciones para mejorar la contribución de la industria española. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/materias-primas-fundamentales-en-la-union-europea/>

SALTA MINING (2024). Qué implicancias tiene el RIGI para el desarrollo de los proveedores locales. <https://saltamining.com/contenido/3366/que-implicancias-tiene-el-rigi-para-el-desarrollo-de-los-proveedores-locales>

SANAHUJA, J.A. y RODRIGUEZ, J. D. (2021). “El Acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opiniones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica. Análisis Carolina. Nº 20. Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/el-acuerdo-mercosur-union-europea-escenarios-y-opiniones-para-la-autonomia-estrategica-la-transformacion-productiva-y-la-transicion-social-y-ecologica/>

SEAE (2020). ¿Por qué es importante la autonomía estratégica europea? https://www.eeas.europa.eu/eeas/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea_es#:~:text=La%20definici%C3%B3n%20m%C3%A1s%20reciente%20se,%2C%20con%20los%20pa%C3%ADses%20asociados%2%BB.

SEAE (2024). Argentina: 13a Comisión Mixta con la Unión Europea celebrada en Buenos Aires. https://www.eeas.europa.eu/eeas/argentina-13%C2%AA-comisi%C3%B3n-mixta-con-la-uni%C3%B3n-europea-celebrada-en-buenos-aires_es

SOTO HERNANDEZ, D. y NEWELL, P. (2022). Oro blanco: assembling extractivism in the lithium triangle. *The Journal of Peasant Studies*, 49(5), 945-968. <https://profiles.sussex.ac.uk/p445423-daniela-soto-hernandez/publications>

VAN DEN ABEELE, E. (2021). Towards a new paradigm in open strategic autonomy? European trade union institute.

WOOD, M. (2024). Las exportaciones a Europa se verán afectadas por el mecanismo de ajuste fronterizo de carbono de la Unión Europea. <https://www.woodmac.com/press-releases/eu-carbon-levy-on-primary-aluminium-will-be-ineffective-and-drive-up-prices/>

Cómo citar:

PIZZI, T., SALMAN A. y GENTILETTI J. (2025). La endeble relación entre Argentina y la Unión Europea: Perspectivas para una agenda renovada. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 40 (Ene-Jun), 27-50

Las contribuciones del turismo médico en la generación de *soft power* de Corea del Sur (2008 - 2022)

Agostina Catelotti*

Resumen

A lo largo de la historia, los Estados han buscado influenciar positivamente a otros países a través de sus valores, cultura y políticas, un concepto conocido como estrategia de *soft power*. Corea del Sur ha capitalizado su creciente cultura popular, denominada *Hallyu*, que emergió en los años noventa y ha ganado reconocimiento a nivel internacional. Este fenómeno ha impulsado el crecimiento del turismo en el país y lo ha llevado a incursionar en el turismo médico, aprovechando su avanzada tecnología en este sector. La convergencia entre el turismo médico y el *Hallyu* ha consolidado a Corea del Sur como uno de los principales destinos médicos a nivel mundial. Este estudio busca explorar las relaciones entre los actores y políticas involucradas en la promoción del turismo médico, así como su contribución en la estrategia de *soft power*.

Palabras clave: *Soft power* – *Hallyu* – Turismo médico – Corea del Sur

The contributions of medical tourism to the generation of South Korea's soft power (2008 - 2022)

Abstract

Throughout history, states have sought to positively influence other countries through their values, culture, and policies, a concept known as *soft power* strategy. South Korea has capitalized on its growing popular culture, known as *Hallyu*, which emerged in the 1990s and has gained international recognition. This phenomenon has fueled the growth of tourism in the country and led it to venture into medical tourism, leveraging its advanced technology in this sector. The convergence of medical tourism and *Hallyu* has solidified South Korea as one of the world's leading medical destinations. This study aims to explore the relationships between the actors and policies involved in promoting medical tourism, as well as their contribution to South Korea's soft power strategy.

Keywords: Soft power – *Hallyu* – Medical tourism – South Korea

TRABAJO RECIBIDO: 21/10/2024 - TRABAJO ACEPTADO: 25/11/2024

*Licenciada en Turismo por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Correo: agostina.catelotti@econo.unlp.edu.ar. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-7207-3522>

Introducción

El *soft power* se refiere a la capacidad de un país para atraer a otros a través de su cultura y valores (Nye, 2004, p.5). En este sentido, el turismo desempeña un rol fundamental en este proceso, ya que una experiencia positiva en un país extranjero, compartida a través de diversos medios, puede generar *soft power* (Yang, 2019, p.14).

Un fenómeno que ilustra esta conexión es el *Hallyu* u “Ola Coreana”, que abarca expresiones culturales como la música pop, televisión, cine y productos de belleza surcoreanos. Desde los años 90, este fenómeno ha atraído a millones de turistas al país, y su éxito puede entenderse desde el concepto de *soft power*. Corea del Sur cuenta con recursos clave, como su desarrollo económico, modernización y un sistema democrático avanzado, que le otorgan gran potencial en la creación de *soft power* (Nye, 2009).

En los últimos años, el *soft power* se ha convertido en un eje central de la política exterior surcoreana, especialmente desde la presidencia de Lee Myung Bak en 2008, quien impulsó la marca diplomática "Global Korea" para fortalecer la posición de Corea del Sur en la comunidad internacional (Teo, 2017, p. 223). Esto ha permitido al gobierno aprovechar el *Hallyu* para atraer turistas, como aquellos que visitan locaciones de dramas populares o empresas de entretenimiento. A partir de los años 2000, la cirugía cosmética también se posicionó como otro producto del *Hallyu*, promovido como "*Medical Hallyu*", vinculado a los estándares de belleza difundidos por los dramas televisivos (Li, Min & Lee, 2021, p.148). Este fenómeno ha revitalizado la identidad nacional y estimulado la economía, generando una ventaja competitiva en el turismo médico, con la participación de diversos actores del sector público y privado (Kim, Acordia & Kim, 2019, p. 10). En Corea del Sur, el turismo médico ha alcanzado una ventaja competitiva en relación con otros destinos, con el efecto del *Hallyu* y la marca surcoreana, demostrando la credibilidad en las habilidades de los profesionales (Kim et al., 2019). Este sector ha posicionado al país como un destino preferido para tratamientos estéticos y médicos de alta calidad, contribuyendo además a proyectar una imagen positiva a nivel global.

La consolidación de este sector involucra la participación de diversos actores, cada uno con sus propios intereses y roles específicos. La interacción entre actores del sector público, como el gobierno y las entidades reguladoras, y actores del sector privado, como hospitales y agencias de viajes, ha generado un entorno multifacético. En este contexto, resulta imperativo examinar las dinámicas de relación entre estos actores con el fin de comprender cómo contribuyeron al fortalecimiento de la imagen internacional de Corea del Sur a través del turismo médico.

El objetivo principal de este artículo es analizar de qué manera el turismo médico contribuyó en la generación de *soft power* de Corea del Sur entre 2008 y 2022. Como lineamientos metodológicos se seleccionó el método cualitativo ya que contribuye a tener mejor comprensión de conceptos complejos, interacciones sociales o fenómenos culturales. Por otro lado, su diseño es flexible e interactivo y supone que la realidad es subjetiva y múltiple (Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert, 2005, p. 40). Además, el diseño de esta investigación, el cual es descriptivo y analítico, incluye la recopilación de datos relevantes sobre el turismo médico y las políticas turísticas implementadas en Corea del Sur durante el período entre 2008 y 2022. Estos datos fueron analizados para comprender la relación del turismo médico y las políticas turísticas utilizadas con la generación de *soft power*.

Se recopilaron datos de diversas fuentes de acceso público. Además, se incluyeron discursos presidenciales, informes de políticas y documentos oficiales, los cuales proporcionan detalles sobre las políticas y acciones tomadas por el gobierno. Estos documentos se pueden encontrar en los sitios web del Ministerio de Cultura, Deportes y Turismo (MCST), así como en el sitio web del Ministerio de Salud y Bienestar. Tanto la bibliografía académica, como los datos de fuentes primarias analizados se encuentran principalmente en idioma inglés y coreano.

Hallyu, soft power y la colaboración público-privada en Corea del Sur

A finales de la década de los noventa, Corea del Sur comenzó a exportar su cultura de forma exitosa, destacándose los dramas televisivos, que introdujeron a otras audiencias asiáticas al *Hallyu* u Ola Coreana (Jin y Yoon, 2016, p. 1278). Para alcanzar este éxito, el país invirtió millones de dólares en el desarrollo de la cultura popular, centrándose principalmente en series de televisión, grupos musicales y videojuegos (Lale, 2020, p. 69).

Bok-rae (2015) divide el *Hallyu* en tres etapas. La primera, *Hallyu* 1.0 (1995-2005), popularizó los dramas de televisión en Asia, posicionando a Corea del Sur como referente cultural (Loo & Loo, 2021, p. 156). La segunda, *Hallyu* 2.0 (2006-2015), globalizó su influencia, destacando el K-pop como motor principal gracias a plataformas como YouTube (Bok-rae, 2015). Finalmente, *Hallyu* 3.0 (desde 2016) diversificó su impacto hacia áreas como gastronomía, cultura tradicional e idioma coreano, con las redes sociales facilitando su difusión (MCST, 2023).

Lale (2020) argumenta que, dado que Corea del Sur no posee el mismo nivel de fortaleza militar ni económica que Estados Unidos, China y Japón, su sólida cultura ha sido clave para generar *soft power*, con el *Hallyu* en el centro de esta estrategia (p. 68). Esta estrategia condujo al logro de lo que Joseph Nye (2011) identifica en su obra “Power and Foreign Policy” como un proceso de cooptación, donde los dramas coreanos desplazaron a sus contrapartes japonesas en términos de influencia cultural y preferencia pública (Loo & Loo, 2021, p.156).

Shim (2006) señala que el auge de la cultura popular surcoreana tiene implicaciones que van más allá de la simple generación de divisas, especialmente considerando las tensiones diplomáticas que Corea del Sur ha enfrentado con sus vecinos en las últimas décadas (p. 30). La cultura popular de Corea del Sur se ha expandido más allá del entretenimiento para convertirse en una mercancía exportable. La cultura popular puede convertirse en un conducto a través del cual una nación puede promover el desarrollo humano, fomentar la interacción entre comunidades y facilitar la colaboración internacional (Lee, 2021, p. 96).

Este éxito se debe principalmente a que el gobierno surcoreano ha respaldado activamente el desarrollo de la industria cultural mediante diversas iniciativas. Estas incluyen el uso de recursos y redes diplomáticas para promover la cultura del país a nivel internacional, así como la creación de un entorno propicio que fomente la creatividad e innovación en la producción cultural (Walsh, 2014, p. 18). Un hito significativo fue la Ley Básica para la Promoción de la Industria Cultural establecida en 1999 bajo la presidencia de Kim Dae Jung (1998 - 2003), quien se autodenominaba el “Presidente de la cultura” (Shim, 2006, p. 34).

A partir de 2005, Corea del Sur reconoció la importancia estratégica de la industria de contenidos creativos e implementó un plan integral para respaldar

sistemáticamente todos los sectores involucrados. Este enfoque resultó en una coordinación efectiva entre agencias gubernamentales y organismos responsables de la implementación de políticas, facilitando la colaboración con el sector privado (Walsh, 2014, p. 18). Con la evolución hacia una economía de mercado, el gobierno adaptó su enfoque, pasando de exigir colaboración a proporcionar oportunidades e incentivos para que individuos y organizaciones independientes participen de los planes dirigidos por el gobierno (Walsh, 2014).

El desarrollo del *Hallyu* ilustra la convergencia entre actores públicos y privados, transformando un fenómeno cultural orgánico en una estrategia de *soft power*. En el ámbito público, destacan dos ministerios principales: el Ministerio de Asuntos Externos y el MCST, bajo cuyo mando operan KTO, KOFICE, KOCIS y KOCCA¹. En el ámbito privado, los *chaebols* (grandes conglomerados), agencias de viajes, empresas de entretenimiento, el Consejo *Hallyu* 3.0 y productores de contenidos culturales desempeñaron roles esenciales en la expansión global del *Hallyu*. Se observó una colaboración estrecha y comprometida entre estos actores a lo largo del período examinado. Mientras los privados impulsaron la creatividad y el alcance global, los públicos apoyaron y promovieron, alineando el fenómeno con los objetivos estratégicos nacionales. Este modelo permitió consolidar al *Hallyu* como una herramienta efectiva de *soft power*.

Kwon & Kim (2014) destacan que el gobierno surcoreano cambió significativamente su percepción de las industrias culturales a lo largo de los años, pasando de una postura de censura y control político a considerarlas un sector vital para el desarrollo económico (p. 434). En cuanto a los actores privados, podemos destacar el rol que los *chaebols* tuvieron en el desarrollo del *Hallyu*, que tuvieron un papel clave al facilitar la expansión de la cultura surcoreana en todo el mundo (Kwon & Kim, 2014).

Evaluación de las políticas turísticas en el contexto del Hallyu

El análisis de las políticas turísticas relacionadas con el *Hallyu* durante las presidencias de Lee Myung Bak, Park Geun Hye² y Moon Jae In revela un patrón de continuo apoyo y promoción del fenómeno *Hallyu* en el ámbito turístico. A lo largo de estos años, el gobierno surcoreano reconoció la importancia del *Hallyu* como recurso estratégico para atraer turistas extranjeros y aumentar la influencia internacional del país. Si bien cada presidente implementó distintas políticas, el objetivo que comparten es utilizar el *Hallyu* como una herramienta para el crecimiento del turismo.

En el Libro de Políticas Turísticas (2013) correspondientes al mandato de Lee Myung Bak (2008 - 2013) se aborda el impacto del fenómeno del *Hallyu* no sólo en términos cuantitativos en lo que respecta a la atracción de turistas extranjeros hacia Corea del Sur, sino también en la mejora de la imagen nacional. El *Hallyu* fue utilizado entonces como un recurso para atraer audiencias internacionales, promover la imagen de Corea del Sur en el extranjero y ejercer influencia cultural positiva (MCST, 2013). A

1 Organización de Turismo de Corea (KTO), Fundación Coreana para el Intercambio Cultural (KOFICE), Servicio Coreano de Cultura e Información (KOCIS) y Agencia de Contenido Creativo de Corea (KOCCA).

2 Park Geun Hye fue destituida de su cargo debido a acusaciones de corrupción, convirtiéndose en la primera presidenta democráticamente elegida en ser destituida de su cargo en Corea del Sur. (Britannica, 2017).

través del análisis de las tres presidencias se interpretó que las políticas turísticas utilizadas se alinean con los objetivos de política exterior de Corea del Sur, como señalaron Kim y Jin (2016).

Durante el mandato de Lee Myung Bak (2008-2012), se observó un cambio significativo en la política cultural y turística de Corea del Sur. Impulsó un cambio de paradigma hacia la industria del contenido cultural, reconociendo su importancia económica y política (MCST, 2013). Se destacó la colaboración público-privada en el desarrollo del Hallyu, con la creación del Comité de Visit Korea en 2008 y la implementación del Año de Visita a Corea en 2010 y 2012. El establecimiento de KOCCA en 2008 centralizó la industria del entretenimiento y promovió su diversificación, convirtiéndola en un motor de crecimiento (Kalshoven, 2014). Se lanzaron proyectos para diversificar el alcance del Hallyu hacia Europa y se promovió el eslogan "Global Korea" para presentar a Corea del Sur como un país desarrollado (Trisni, Nasir & Isnarti, 2019, p. 35).

Durante la presidencia de Park Geun Hye (2013-2017), se implementaron políticas centradas en el Hallyu que buscaban una colaboración más amplia entre agencias gubernamentales y el sector privado (KOFICE, 2018). Se establecieron el Consejo Hallyu 3.0 y el Equipo de Planificación Hallyu para coordinar estas iniciativas. Se destacaron objetivos como fortalecer la competitividad global del Hallyu, ampliar su mercado y diversificar sus contenidos. El Equipo de Planificación Hallyu, fundado en 2014, fue crucial para esta colaboración, integrando altos funcionarios gubernamentales y líderes de la industria del entretenimiento. Sus responsabilidades incluyeron el impulso de estrategias de desarrollo y diversificación del Hallyu, así como la planificación de proyectos clave en colaboración con el sector público y privado (KOFICE, 2018).

Durante el gobierno de Moon Jae In, se adoptó un enfoque de intercambio cultural bidireccional para el Hallyu, promoviendo la percepción positiva del fenómeno en los países receptores, conocido como "Hallyu amigable". Esto buscaba expandir el mercado de exportación de contenidos culturales (KOFICE, 2018). Además, se revisó la Ley Básica de Turismo, lo que llevó al establecimiento del Consejo Estratégico Nacional de Turismo, compuesto por varios ministerios relevantes, para formular políticas clave y promover el turismo interno (MCST, 2018).

A través del análisis de las tres presidencias se interpretó que las políticas turísticas utilizadas se alinean con los objetivos de política exterior de Corea del Sur (Snyder, 2009), lo cual está intrínsecamente ligada a la construcción de soft power. Por lo tanto, podemos entender que, a través del turismo, y más específicamente mediante las políticas turísticas, el gobierno surcoreano construyó soft power, utilizando al Hallyu como herramienta.

El *Hallyu* en el turismo de Corea del Sur

El análisis del fenómeno del *Hallyu* sugiere que ha ejercido una considerable influencia en la industria turística de Corea del Sur. Durante el período examinado, las políticas turísticas han incorporado este fenómeno de manera estratégica, dado que las distintas administraciones gubernamentales han reconocido su potencial para atraer turistas extranjeros. Esta integración ha permitido la creación de un nicho particular dentro del turismo, caracterizado por motivaciones específicas relacionadas con el *Hallyu*.

KTO, en su estudio de Investigación de Mercado de Turismo *Hallyu* (IMTH) del 2019 (KTO, 2019), determina a estos turistas como “Turistas del *Hallyu*”. Los caracteriza como aquellos turistas que muestran una preferencia hacia la cultura surcoreana y cuyas inclinaciones culturales desempeñan un papel significativo en la determinación de su elección de viajar a Corea del Sur. Se distingue a estos turistas en dos tipos: turista del *Hallyu* limitado y turista del *Hallyu* amplio (KTO, 2019).

El turista del *Hallyu* limitado se refiere a aquellos turistas que tienen preferencia por el K-pop, dramas, programas de entretenimiento y películas coreanas. El turista del *Hallyu* amplio abarca otros aspectos que el turista limitado, como la preferencia por actuaciones coreanas (excluyendo el K-pop), música tradicional coreana, literatura y publicaciones coreanas, animación y personajes coreanos, comida, moda, belleza, deportes, juegos, turismo médico, artes marciales, trajes tradicionales coreanos, entre otras cosas (KTO, 2019).

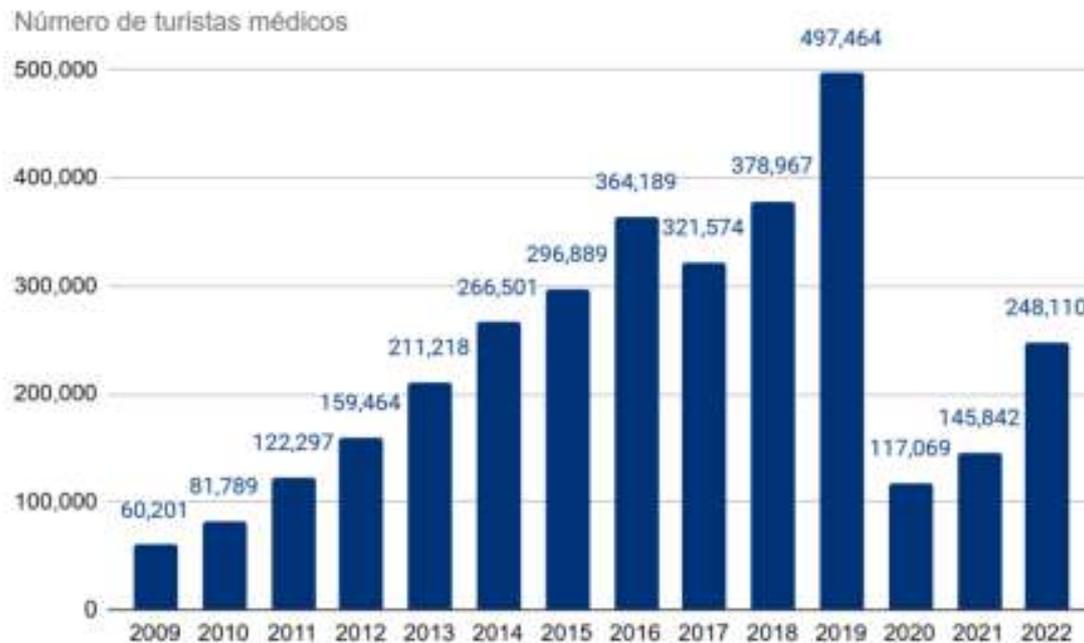
En base a los datos proporcionados por la IMTH (KTO, 2019), podemos observar que en el año 2019 los turistas del *Hallyu* amplio gastaron un total de 8.840.480.400 dólares durante su estadía en Corea del Sur, con un gasto promedio de 1.034 dólares por individuo. Por otro lado, los turistas catalogados como *Hallyu* limitado, destinaron un total de 1.124.139.413 dólares, con un gasto promedio de 1.007 dólares por persona. En el 2019, se registró un total de 8.553.234 de llegadas de turistas identificados como *Hallyu* amplio, lo que representa aproximadamente el 55,3% del total de turistas extranjeros que visitaron Corea del Sur ese año. Asimismo, se registró que 1.116.422 turistas corresponden al grupo de *Hallyu* limitado, lo que equivale al 7,4% del número total de turistas extranjeros de ese año. De acuerdo a DataLab (2023), el número total de llegadas turísticas internacionales en 2019 alcanzó la cifra de 17.502.756 personas. Estos datos ponen de manifiesto la significativa contribución de los turistas asociados al fenómeno *Hallyu* a la afluencia de visitantes extranjeros en Corea del Sur.

Medical Hallyu: integración del turismo médico dentro de la estrategia de la Ola Coreana

En la primera mitad de la década de los 2000, numerosos países, especialmente en Asia, identificaron la oportunidad de negocio en el turismo médico. Según datos de Statista (2023b) el turismo médico fue valuado en 54.4 mil millones de dólares en 2020 y se estima que superará los 200 mil millones para el año 2027. La combinación de viajes médicos con actividades turísticas demostró ser un modelo exitoso para países como India, Malasia, Singapur y Tailandia, los cuales atrajeron más de 2.5 millones de turistas médicos en 2005 (Heung, Kucukusta & Song, 2010, p. 236-237). A pesar de que Corea del Sur ingresó al mercado del turismo médico más tarde que estos países, ha demostrado un notable potencial de crecimiento gracias a sus tratamientos médicos tecnológicamente avanzados, habilidades destacadas en la cirugía plástica y una tradición bien establecida de la industria de las hierbas medicinales, entre otros factores (Yu, Lee & Noh, 2011, p. 857).

Actualmente, el turismo médico en Corea del Sur ha experimentado un desarrollo significativo. El país lidera no solo en la calidad de la cirugía cosmética, sino también en lo que respecta a tratamientos contra el cáncer (Li et al., 2020, p. 141). De acuerdo al Medical Tourism Index (MTI) 2020-2021, Corea del Sur se posicionó en el puesto 14 de 46 destinos en el ranking global, con una puntuación de 68.81 (MedicalTourism.com, 2024). De acuerdo a MedicalTourism.com (2024), Corea del

Sur es reconocido particularmente por ofrecer servicios médicos de alta calidad a un precio mucho más accesible que en Occidente. Además, Corea del Sur ha sabido combinar la medicina tradicional coreana con prácticas médicas occidentales, lo que ha permitido un acercamiento holístico a los tratamientos de la salud. Como se observa en el Cuadro 1, a partir de 2009 se registra un incremento significativo en el número de turistas médicos¹.



Elaboración propia en base a datos proporcionados por Medical Korea (s.f.).

Previamente al año 2009, el turismo médico fue designado como una de las principales prioridades en la estrategia nacional de desarrollo turístico de Corea del Sur (Yu et al., 2011). Es importante destacar que el gasto per cápita de un turista en Corea del Sur fue de 1.071 dólares en 2022 (Road Genius, 2024), mientras que el gasto promedio de un turista médico fue de 6.521,1 dólares en el mismo año (Statista, 2023a). El MCST ha calificado al turismo médico como una forma de turismo de alto valor agregado, debido a que genera mayores ingresos per cápita que el turismo común, debido a los costos asociados a los tratamientos médicos, alojamiento especializado y servicios complementarios. Este sector es destacado en la agenda de las autoridades turísticas del país.

Los tratamientos médicos más demandados en Corea del Sur, particularmente en el ámbito estético, incluyen cirugía cosmética y plástica, como rinoplastia, blefaroplastia y contorno facial. Además, el país también destaca en procedimientos médicos más especializados, como trasplante de órganos, terapia para el cáncer, cirugía cardíaca y tratamientos de infertilidad. A esto se suman procedimientos dentales, cirugía espinal y tratamientos ortopédicos (MediacalTourism.com, 2024). Su destacada

¹ La disminución de llegadas en el año 2020 se debió principalmente a la pandemia de SARS-CoV-2 y a las restricciones al turismo internacional que provocó.

posición en el ámbito del turismo médico ha sido resultado de décadas de inversión en infraestructura para la salud, investigación y educación médica. Este enfoque ha permitido captar la atención de pacientes a nivel global, generando un crecimiento continuo de visitantes por turismo médico, con turistas procedentes de países asiáticos, de Medio Oriente e incluso de los Estados Unidos y Europa (MedicalTourism.com, 2024).

Desde la perspectiva de las autoridades turísticas, este tipo de actividades adquiere una importancia considerable para la industria ya que conlleva notables beneficios para el país. El gobierno surcoreano, en la década de los 2000, reconoció al turismo médico como un nuevo motor de crecimiento y ha apostado por la expansión del mercado a nivel internacional (Kim et al., 2019). En el año 2009, se observa un aumento significativo en el número de turistas médicos, con 60.000 visitantes (Kim et al., 2019, p. 4), alcanzando la cifra de 497.000 en 2019 (KHIDI, s.f.).

Las llegadas al país por turismo médico crecieron de forma continua a partir del 2009 hasta el año 2019, donde se demuestra el desaceleramiento debido a la pandemia del COVID-19. Incluso durante la pandemia, Corea del Sur fue reconocida a nivel mundial por su competencia en turismo médico, obteniendo el premio otorgado por el International Medical Travel Journal (MTJ) como “Destino del Año para el Turismo de Salud y Médico” durante dos años consecutivos (KHIDI, s.f.; Newswire, 2022).

Actores involucrados en el desarrollo del turismo médico en Corea del Sur

La participación de diversos actores, y su trabajo en conjunto, es esencial para el funcionamiento del turismo médico y que estos mismos puedan garantizar la oferta eficiente de servicios de salud y productos complementarios (Yu et al., 2011). En primer lugar, mencionamos a los actores del ámbito público. Entre ellos se destacan dos ministerios: el MCST y el Ministerio de Salud y Bienestar (MOHW). Estos organismos brindaron apoyo indirecto a las instituciones privadas, como la disposición de asuntos legales relacionados mediante una enmienda de la Ley Médica, así como el respaldo a eventos como seminarios y conferencias sobre turismo médico, entre otras medidas. Las iniciativas emprendidas por el MCST fueron mayormente ejecutadas a través de la KTO, la cual, opera bajo la jurisdicción del MCST. Por otro lado, MOHW creó el Instituto de Desarrollo de la Industria de la Salud de Corea del Sur (KHIDI), establecido en 1999 con el propósito de brindar apoyo especializado y sistemático para el desarrollo de la industria médica, buscando mejorar su competitividad a nivel global (KHIDI, 2009).

KHIDI respalda la iniciativa de salvaguardar los derechos e intereses de los pacientes extranjeros y promueve la conveniencia de recibir tratamiento en Corea del Sur para garantizar servicios médicos seguros y de alta calidad (KHIDI, 2009). La KTO y KHIDI colaboraron en el lanzamiento de la marca “Medical Korea” en 2009 con el objetivo conjunto de fomentar el turismo médico a escala global. Antes de la introducción de la marca en 2009, como se evidenció anteriormente, el turismo médico en Corea del Sur se encontraba en sus primeras etapas de desarrollo. La industrialización del turismo médico se inició con la modificación de la Ley Médica en mayo de 2007. Sin embargo, las iniciativas promocionales se llevaron a cabo incluso antes de este año, y una vez que se estableció la posibilidad de atender pacientes extranjeros, el turismo médico experimentó un crecimiento sostenido (Yu et al., 2011).

Antes de la apertura al turismo médico, el mercado local ya estaba saturado y había una fuerte competencia, por lo que se buscó crear un mercado combinado los intereses de las instituciones médicas con los de las agencias de viajes. En las etapas iniciales, fue el sector privado, especialmente las grandes instituciones médicas, quien encabezó la atracción de turistas médicos. Luego, este proceso se extendió a gran escala mediante estrategias de marketing y la creación de instituciones y planes de apoyo a nivel nacional por parte de entidades gubernamentales. Adicionalmente, se destaca que la incorporación de nuevos participantes, tales como agencias, firmas de marketing internacionales e instituciones de consultoría y recursos humanos, desempeñó una función crucial en dicho progreso. Emergieron agentes especializados en la atracción de turismo médico, al mismo tiempo que se desarrollaron servicios médicos integrados con productos turísticos y se promocionaron en campañas de marketing en el ámbito internacional (Yu et al., 2011). De acuerdo a Rokni, Turgay y Park (2017), si bien el sector privado fue fundamental para el desarrollo del turismo médico de Corea del Sur, es importante destacar que organizaciones gubernamentales y comités soportaron el turismo médico de forma sistemática (p. 931).

Además de KHIDI y KTO, es necesario mencionar actores como Council for Korea Medicine Overseas Promotions (CKMOP), que buscó liderar la comunicación de actividades con los pacientes extranjeros; la Asociación Internacional Médica de Corea del Sur (KIMA); el Instituto Coreano para la Acreditación de Instituciones Médicas (KOIHA) (Rokni et al., 2017, p. 931) y el Programa de Acreditación para Hospitales que atienden pacientes extranjeros (KAHF). Los actores vinculados al turismo médico en Corea del Sur dieron voz a diversas instituciones médicas facilitando la colaboración con el gobierno y estableciendo los cimientos para el desarrollo de la industria del turismo médico dirigida por entidades privadas. En particular, se destaca el papel desempeñado por KIMA en el desarrollo del turismo médico, ya que es la primera organización privada de Corea del Sur relacionada con la atención médica y el bienestar internacionales (KIMA, s.f.). Esta asociación está compuesta por 25 hospitales generales y especializados que cuentan con equipos médicos altamente capacitados y respaldados por servicios médicos internacionales.

Los hospitales que forman parte de KIMA son reconocidos por el gobierno como hospitales especializados en actividades médicas avanzadas y desempeñan un papel significativo en la comunidad internacional. Su principal objetivo es agrupar hospitales para facilitar la atención de los pacientes médicos extranjeros. Algunas de sus acciones incluyen la educación médica, servicios médicos a nivel global y servicios de interpretación personalizados para garantizar un tratamiento adecuado, independientemente de la diversidad cultural nacional (KIMA, s.f.). Todos los miembros de KIMA cuentan con la certificación KAHF. Según el ranking “Mejores Hospitales de 2022” de Newsweek (2024) Corea del Sur cuenta con ocho hospitales en la lista (Kim y Lee, 2023, p. 2488). Jun y Oh (2015) señalan que, dado que uno de los mercados clave para el turismo médico en Corea del Sur es Estados Unidos, estos grandes hospitales han llevado a cabo campañas activas para promocionar sus servicios médicos en ese país, especialmente entre ciudadanos coreano-americanos (p. 720). Estos hospitales surcoreanos han colaborado estrechamente con agencias de viajes coreano-americanas para comercializar paquetes turísticos. Estas agencias de turismo médico se especializan en coordinar hospitales extranjeros, tratamientos apropiados, transporte y alojamiento durante la recuperación del paciente (Kim et al., 2019, p. 9). En otras palabras, estas agencias cumplen la función de facilitación tanto en servicios médicos como turísticos.

En el contexto del desarrollo del turismo médico en Corea del Sur, estas agencias desempeñaron un papel crucial. Según señalan Mohamad, Omar y Haron (2012), los turistas médicos recurren a estas agencias para simplificar el proceso de selección, evitando la tarea crítica de encontrar proveedores confiables y garantizar arreglos de viaje sin inconvenientes, además de comprender integralmente cualquier necesidad pre y postoperatoria, entre otros servicios (p. 360). Para que estas agencias de viaje desempeñen su función de manera eficaz, la comunicación efectiva con otros actores, incluidos hospitales, hoteles y los propios turistas médicos, resulta fundamental (Mohamad et al., 2012).

Aunque la industria del turismo médico en Corea del Sur está predominantemente liderada por el sector privado, sus primeras etapas de desarrollo fueron posibles gracias a la intervención del sector público. En sintonía con la tendencia global de crecimiento en el turismo médico, el gobierno surcoreano reconoció su importancia como motor de expansión, generando beneficios tanto para el ámbito privado como para el público (Abd Mutalib et al., 2016) y decidió respaldar esta industria, aprovechando el avance tecnológico y médico preexistente en el país.

Este respaldo gubernamental se materializó a través de diversas iniciativas, que abarcan desde reformas legales y la promoción global del turismo médico a Corea del Sur, hasta el desarrollo de ciudades clave para su impulso. Además, se implementaron mejoras en la experiencia de los turistas médicos, junto con una respuesta eficiente ante la pandemia de SARS-CoV-2 y se identificaron los próximos desafíos a enfrentar.

Cabe destacar que, con el objetivo de impulsar el turismo médico a nivel internacional, la KTO llevó a cabo diversas iniciativas en colaboración con oficinas internacionales, durante el período 2008 - 2022. El Cuadro 2 presenta un resumen de estas iniciativas junto con su año de implementación.

Cuadro 2. Iniciativas para la promoción del turismo médico a nivel internacional

Año	Iniciativa	Descripción
2009	Conferencias en mercados clave	Promoción en Japón, China, EE. UU., Extremo Oriente ruso y participación en ferias internacionales (MCST, 2010).
2009	Lanzamiento de " <i>Global Hanbang Korea</i> " y marca " <i>Medical Korea</i> "	<i>Global Hanbang Korea</i> resaltó la medicina tradicional coreana. Incluyó paquetes turísticos y un programa para formar coordinadores en turismo médico hanbang. La marca <i>Medical Korea</i> fue una iniciativa para atraer turistas médicos internacionales (MCST, 2010).
2013	Conferencias en mercados clave	Enfocadas en Japón, China, Rusia y el sudeste asiático. Colaboración con periodistas locales en Filipinas y Myanmar (MCST, 2014).

2013	Tratamientos médicos para pacientes de mercados limitados	Invitaron a pacientes de Uzbekistán, Vietnam, India y Mongolia, con respaldo en alojamiento y procedimientos (MCST, 2014).
2014-2020	Eventos internacionales en diversas ciudades	Incluyó Moscú (2014), Almaty (2015), Abu Dhabi (2016), Dubai (2017), Hanoi y Yakarta (2018), Ulan Bator y Taskent (2019), Nueva York (2020) (MCST, 2022).
2014	Embajadores del <i>Hallyu</i>	Figuras del entretenimiento promovieron el turismo médico mediante videos que fusionaban belleza, salud y cultura (MCST, 2014).
2018	Infraestructura y promoción internacional	Invitación a medios extranjeros y operadores turísticos; construcción de infraestructuras locales (MCST, 2019).
2020-2022	Feria de Turismo Médico y Bienestar de Corea (KMWTF)	Realización consecutiva durante tres años. Incluyó exposiciones en línea, fotos, reuniones B2B y desarrollo de productos post-pandemia (MCST, 2023).

Fuente: Elaboración propia.

Medical Hallyu: una intersección estratégica entre turismo médico, Hallyu y soft power

Los servicios médicos para turistas extranjeros en Corea del Sur abarcan desde la cirugía plástica y dermatología hasta la medicina tradicional coreana (KTO, s.f.). La cirugía cosmética, impulsada por el *Hallyu*, ha sido crucial para atraer pacientes internacionales. Li et al. (2021) señalan que la cirugía cosmética revitalizó tanto la identidad nacional como la economía, transformando lugares como Gangnam, ahora conocido con el “beauty belt” (p. 148). Kim et al. (2019) subraya que el *Hallyu* ha aumentado el turismo médico al familiarizar a las personas con la cultura surcoreana y promover la cirugía cosmética a través de celebridades (p. 9). Además, el *Hallyu*, a través de productos como el K-Beauty, ha popularizado la cosmética surcoreana (Calle et al., 2019), mientras que los tours médicos combinan tratamientos de salud con experiencias culturales, fortaleciendo la imagen del país (Li et al., 2019).

El imaginario colectivo de Corea del Sur, creado por productos culturales como dramas y música, se refuerza a través del *soft power*, con el turismo como uno de sus principales canales. Según Cánoves y Pérez (2000), el turismo puede transformar un espacio en un destino turístico a través del imaginario colectivo (p. 66). En este contexto, Corea del Sur ha promovido su cultura para fortalecer su imagen global y posicionarse como un destino deseable para el turismo médico. La institucionalización de la cirugía cosmética y el turismo médico en 2009 consolidó este atractivo, integrando servicios médicos de alta calidad con una rica herencia cultural (Li et al., 2021).

Finalmente, el *Hallyu* y el turismo médico forman una sinergia estratégica que no ha sido plenamente explorada por las autoridades turísticas. El gobierno surcoreano ha impulsado esta industria mediante reformas y la colaboración con el sector privado,

posicionando a Corea del Sur como líder en turismo médico. Este enfoque ha fortalecido la imagen del país a nivel internacional y ha incrementado su *soft power*, al integrar el turismo médico con la cultura y los valores nacionales (Nye 2004; Jureniene & Jurene, 2019).

Conclusión

El fenómeno *Hallyu* ha sido central en la estrategia de *soft power* de Corea del Sur, que se ha fortalecido al vincular su cultura popular con el turismo. La combinación del *Hallyu* con sectores como el turismo médico ha reforzado la imagen de Corea del Sur como un país moderno, capaz de fusionar elementos tradicionales con prácticas contemporáneas, creando una sinergia que atrae a turistas internacionales. La colaboración estratégica entre el gobierno y el sector privado, como se evidencia en la alianza entre la KTO y el MOHW, ha sido clave para desarrollar el “*Medical Hallyu*”. Esta cooperación ha permitido la integración de políticas y estrategias que impulsan tanto el turismo médico como la proyección de Corea del Sur en la escena global, creando un estándar de excelencia en los servicios médicos y turísticos.

Este estudio también resalta cómo el imaginario turístico contribuye a la construcción de la imagen de un país, y cómo Corea del Sur ha sabido aprovechar su industria del entretenimiento para moldear percepciones internacionales, consolidando su *soft power*. A medida que la imagen de Corea del Sur se fortalece, este enfoque ha fomentado el diálogo intercultural y la cooperación entre naciones.

Finalmente, se sugiere que futuras investigaciones exploren más a fondo la convergencia entre el *Hallyu* y el turismo médico, así como las implicaciones éticas que surgen en esta intersección. Si bien la globalización de la cultura surcoreana, a través del *Hallyu*, ha contribuido a posicionar a Corea del Sur como un destino preferido para tratamientos médicos y estéticos, es importante observar el impacto sociocultural que esto implica. Resulta esencial explorar hasta qué punto los estándares de belleza promovidos afectan la percepción de la propia identidad, así como el papel del turismo médico en la perpetuación de narrativas de éxito asociadas al cumplimiento de estándares de belleza inalcanzables, incluso con intervenciones quirúrgicas.

Referencias bibliográficas

ABD MUTALIB, N. S., MING, L. C., YEE, S. M., WONG, P. L. & SOH, Y. C. (2016). Medical tourism: ethics, risks and benefits. *Indian Journal of Pharmaceutical Education and Research*, 50(2), 261-270. <https://archives.ijper.org/article/434>

BOK-RAE, K. (2015). Past, present and future of Hallyu (Korean Wave). *American International Journal of Contemporary Research*, 5(5), 154-160.

BRITANNICA (2017). Liberty Korea Party. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/topic/Saenuri-Party>

CALLE, M. A., JIMÉNEZ, M. A. & VANEGAS, Á. M. (2019). El 'K-Beauty': ¿Una oportunidad para el aprovechamiento del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Corea del Sur? *Online Journal Mundo Asia Pacifico*, 8(15), 5-19. <https://doi.org/10.17230/map.v8.i15.01>

CÁNOVES, G. & PÉREZ, M. V. (2000). Turismo en espacio rural en España:

actrices e imaginario colectivo. *Documents d'anàlisi geogràfica*, (37), 51-80. <https://www.raco.cat/index.php/DocumentsAnalisi/article/view/31725>

DATALAB (2023). Foreign Tourists Visiting Korea. <https://datalab.visitkorea.or.kr/datalab/portal/ts/getEntcnyFrngnCust2Form.do>

HEUNG, V. C., KUCUKUSTA, D. & SONG, H. (2010). A conceptual model of medical tourism: Implications for future research. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 27(3), 236-251. <https://doi.org/10.1080/10548401003744677>

JIN, D. Y. & YOON, K. (2016). The social mediascape of transnational Korean pop culture: Hallyu 2.0 as spreadable media practice. *New media & society*, 18(7), 1277-1292. <https://doi.org/10.1177/1461444814554895>

JUN, J. & OH, K. M. (2015). Framing risks and benefits of medical tourism: a content analysis of medical tourism coverage in Korean American community newspapers. *Journal of health communication*, 20(6), 720-727. <https://doi.org/10.1080/10810730.2015.1018574>

JURĖNIENĖ, V. & JURĖNĖ, S. (2019). Impact of tourism on national soft power. *Transformations in business & economics*, 18, 468-484. <https://www.lituanistika.lt/content/92803>

KALSHOVEN, Y. E. (2014). *Hallyu power: a focus on soft power in Lee Myung Baks cultural policy* (Doctoral dissertation, Tesis de maestría). Leiden University, Leiden, Países Bajos. <https://studenttheses.universiteitleiden.nl/handle/1887/29533>

KHIDI (2009). About KHIDI. <https://www.khidi.or.kr/board?menuId=MENU00770&siteId=SITE00012>

KHIDI (s.f.) Why Korea. <https://www.medicalkorea.or.kr/en/whykorea>

KIMA (s.f.). About Us. <https://www.koreahealthtour.co.kr/eng/document/aboutus>

KIM, H. & LEE, Y. (2023). South Korea's Medical Tourism Competitiveness and Future Strategy: Focused on Cancer Treatment: A Review. *Iranian Journal of Public Health*, 52(12), 2484-2495. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10903301/>

KIM, S., ARCODIA, C. & KIM, I. (2019). Critical success factors of medical tourism: The case of South Korea. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(24), 4964. <https://doi.org/10.3390/ijerph16244964>

KIM, T. Y. & JIN, D. Y. (2016). Cultural policy in the Korean Wave: An analysis of cultural diplomacy embedded in presidential speeches. *International Journal of Communication*, 10, 21.

KOFICE (2018). Libro de Políticas Culturales y Políticas del Hallyu.

KTO (2019). Estudio de Investigación de Mercado del Turismo Hallyu. <https://datalab.visitkorea.or.kr/site/portal/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=14610&cateCont=tl02>

KTO (s.f.). MEDICAL TOURISM KOREA. https://english.visitkorea.or.kr/public/asis/contents/medical/pdf/brochure_e_nu.pdf

KWON, S. H. & KIM, J. (2014). The cultural industry policies of the Korean

government and the Korean Wave. *International journal of cultural policy*, 20(4), 422-439. <https://doi.org/10.1080/10286632.2013.829052>

LALE, A. (2020). The Soft Power of South Korea. *Asya Studies-Academic Social Studies/Akademik Sosyal Araştırmalar*, 4(13), 63-74. <https://doi.org/10.31455/asya.615427>

LEE, S. T. (2021). *Film as cultural diplomacy: South Korea's nation branding through Parasite (2019)*. Place Branding and Public Diplomacy, (18), 93-104. <https://doi.org/10.1057/s41254-020-00192-1>

LI, E. P. H., MIN, H. J. & LEE, S. (2021). Soft power and nation rebranding: The transformation of Korean national identity through cosmetic surgery tourism. *International Marketing Review*, 38(1), 141-162. <https://doi.org/10.1108/IMR-01-2019-0053>

LOO, F. Y. & LOO, F. C. (2021). Hybridity, Confucianism, and Ambiguity in the South Korean Soft Power Model in Hallyu 1.0. *Media Watch*, 12(1), 149-160. https://doi.org/10.15655/mw_2021_v12i1_205464

MCST (2010). Informe anual de tendencias turísticas de Corea del Sur de 2009. <https://e-learning.nhi.go.kr/oer/view/oerCntnsView.do?id=110186&cid=NB000120061201100039075&oid=0000000006&mid=view>

MCST (2013). Libro de políticas turísticas 2008.2 - 2013.2. https://mcst.go.kr/kor/s_policy/dept/deptView.jsp?pDataCD=0417000000&pSeq=524

MCST (2014). Informe anual de tendencias turísticas de Corea del Sur de 2013. <https://e-learning.nhi.go.kr/oer/view/oerCntnsView.do?id=109475&cid=NB000120061201100039075&oid=0000000006&mid=view>

MCST (2018). Informe anual de tendencias turísticas de Corea del Sur de 2017. https://mcst.go.kr/kor/s_policy/dept/deptView.jsp?pSeq=1756&pDataCD=0406000000

MCST (2019). Informe anual de tendencias turísticas de Corea del Sur de 2018. <http://www.koreacasino.or.kr/e-book/access/ecatalogs.jsp?callmode=normal&catimage=&eclang=&um=s&Dir=96&start=5>

MCST (2022). Informe anual de tendencias turísticas de Corea del Sur de 2021. https://www.mcst.go.kr/kor/s_policy/dept/deptView.jsp?pSeq=1674&pDataCD=0417000000&pType=

MCST (2023). Informe anual de tendencias turísticas de Corea del Sur de 2022. https://www.mcst.go.kr/kor/s_policy/dept/deptView.jsp?pSeq=1813&pDataCD=0417000000&pType=05

MEDICAL KOREA (s.f.). Why Korea. <https://www.medicalkorea.or.kr/en/whykorea>

MEDICALTOURISM.COM (2024). South Korea | Medical Tourism. <https://www.medicaltourism.com/destinations/south-korea>

MOHAMAD, W. N., OMAR, A. & HARON, M. S. (2012). The moderating effect of medical travel facilitators in medical tourism. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 65, 358-363. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.11.134>

NEWSWEEK (2024). World's Best Hospitals 2023. <https://www.newsweek.com/rankings/worlds-best-hospitals-2023>

NEWSWIRE (2022). Unstoppable Rise of Korean Medical Tourism. <https://www.newswire.ca/news-releases/unstoppable-rise-of-korean-medical-tourism-826089061.html#:~:text=Korea%20has%20been%20awarded%20by,treatment%20in%20Korea%20since%202009>

NYE, J. S. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. New York: Public affairs.

NYE, J. S. (2009). South Korea's growing soft power. *The Korea Times*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/south-korea-s-growing-soft-power-2009-11>

NYE, J. S. (2011). Power and foreign policy. *Journal of political power*, 4(1), 9-24. <https://doi.org/10.1080/2158379X.2011.555960>

ROAD GENIUS (2024). South Korea Tourism Statistics. https://roadgenius.com/statistics/tourism/south-korea/#How_much_is_the_average_spending_per_capita_in_South_Korea

ROKNI, L., TURGAY, A. V. C. I. & PARK, S. H. (2017). Barriers of developing medical tourism in a destination: A case of South Korea. *Iranian journal of public health*, 46(7), 930. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5563875/>

SAUTU, R., BONIOLO, P., DALLE, P. y ELBERT, R. (2005). *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

SHIM, D. (2006). Hybridity and the rise of Korean popular culture in Asia. *Media, culture & society*, 28(1), 25-44. <https://doi.org/10.1177/0163443706059278>

SNYDER, S. (2009). Lee Myung-Bak's foreign policy: a 250-day assessment. *The Korean Journal of Defense Analysis*, 21(1), 85-102. <https://doi.org/10.1080/10163270902745711>

STATISTA (2023a). Average per capita spending of medical tourists on medical services in South Korea as of November 2022, by country of origin. <https://www.statista.com/statistics/1402440/south-korea-medical-tourists-per-capita-spending-by-origin/#:~:text=Average%20medical%20services%20expense%20per%20medical%20tourist%20South%20Korea%202022%2C%20by%20origin&text=According%20to%20a%20survey%20conducted,thousand%20U.S.%20dollars%20per%20capita>

<https://www.statista.com/statistics/1084720/medical-tourism-market-size-worldwide/>

STATISTA (2023b). Value of the medical tourism market worldwide from 2024 to 2029. <https://www.statista.com/statistics/1084720/medical-tourism-market-size-worldwide/>

TEO, S. (2017). Middle Power Identities of Australia and South Korea: Comparing the Kevin Rudd/Julia Gillard and Lee Myung-Bak Administrations. *The Pacific Review*, 31(2), 221-239. <https://doi.org/10.1080/09512748.2017.1371210>

TRISNI, S., NASIR, P. E. & ISNARTI, R. (2019). South korean government's role in public diplomacy: A case study of the korean wave boom. *Andalas Journal of International Studies (AJIS)*, 8(1), 31-42. <https://doi.org/10.25077/ajis.8.1.31-42.2019>

WALSH, J. (2014). Hallyu as a government construct: The Korean Wave in the context of economic and social development. En Y. Kuwahara (Palgrave Macmillan), *The Korean Wave* (pp. 13-31). New York: Palgrave Macmillan. New York, US. https://doi.org/10.1057/9781137350282_2

YANG, J. (2019). *Analyzing the Effects of International Tourism on Soft Power* (Tesis de Maestría, Universidad de San Diego). Repositorio Institucional - Universidad de San Diego. https://www.sandiego.edu/cas/documents/political-science/jiangyun-yang_capstone.pdf

YU, J., LEE, T. J. & NOH, H. (2011). Characteristics of a medical tourism industry: The case of South Korea. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 28(8), 856-872. <https://doi.org/10.1080/10548408.2011.623052>

Cómo citar:

CATELOTTI, A. (2025). Las contribuciones del turismo médico en la generación de soft power de Corea del Sur (2008 - 2022). *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 40 (Ene-Jun), 51-66

COMENTARIO

Rumichaca, Darién y Río Bravo, un análisis conceptual de frontera

Amelia Vela Enríquez *

“Nosotros no cruzamos la frontera, la frontera nos cruzó a nosotros”
(Mezzadra y Neilson, 2016, p. 15)

Resumen

Las fronteras no son simples líneas divisorias entre naciones; son espacios de interacción, resistencia y transformación donde convergen múltiples dimensiones sociales, políticas y económicas. Los pasos fronterizos de Rumichaca, en la frontera entre Ecuador y Colombia; el Darién, en la zona que separa Colombia de Panamá; y Río Bravo, entre México y Estados Unidos, son ejemplos de cómo las fronteras funcionan como dispositivos que organizan la movilidad humana. En este artículo, se exploran las dinámicas de estos tres pasos fronterizos de forma análoga desde una perspectiva teórica con una metodología de revisión bibliográfica, abordando el concepto de frontera a la luz de autores como Étienne Balibar, Grimson, Sandro Mezzadra y Brett Neilson, entre otros.

Para comenzar, se analiza a la frontera desde concepto histórico y dinámico, para luego adentrarse en su interacción con el Estado-nación y la movilidad humana, elementos esenciales en el análisis contemporáneo de las fronteras. También se analizará cómo las fronteras funcionan como espacios de poder, donde los gobiernos imponen jerarquías y control, pero también como lugares de resistencia y transformación, donde las comunidades desafían las políticas restrictivas. Además, se abordará el tema de la seguridad en el contexto contemporáneo, considerando las implicaciones globales y los desafíos actuales. Finalmente, se examinará cómo la globalización afecta a las familias migrantes, transformando las fronteras en barreras no solo físicas, sino también socio culturales.

Palabras claves: Fronteras – Movilidad humana – Rumichaca, Darién y Río Bravo

Rumichaca, Darién y Río Bravo, a conceptual analysis of the border

Abstract

Borders are not simply dividing lines between nations; they are spaces of interaction, resistance and transformation where multiple social, political and economic dimensions

* Investigadora de la Universidad Andina Simón Bolívar en Quito, Ecuador. Actualmente, es becaria del Doctorado en Estudios Latinoamericanos (2023-2028) y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-CRIS). Su formación incluye una Maestría en Relaciones Internacionales con mención en Cooperación Internacional para el Desarrollo, Especialista en Gerencia Social y su formación de base la Economía. Correo electrónico: luzamelia_velae@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4100-2059>.

converge. The border crossings of Rumichaca, on the border between Ecuador and Colombia; the Darien, in the area that separates Colombia from Panama; and the Rio Bravo, between Mexico and the United States, are examples of how borders function as devices that organize human mobility. In this article, the dynamics of these three border crossings are explored in an analogous way from a theoretical perspective with a literature review methodology, approaching the concept of border in the light of authors such as Étienne Balibar, Grimson, among others Sandro Mezzadra and Brett Neilson.

The first section analyzes the border from a historical and dynamic concept, and then delves into its interaction with the nation-state and human mobility, essential elements in the contemporary analysis of borders. It will also analyze how borders function as spaces of power, where governments impose hierarchies and control, but also as places of resistance and transformation, where communities challenge restrictive policies. It will also address the issue of security in the contemporary context, considering global implications and current challenges. Finally, it will examine how globalization affects migrant families, transforming borders into a place of resistance and transformation, where communities challenge restrictive policies.

Key Words: Borders – Human mobility – Rumichaca, Darién y Río Bravo

TRABAJO RECIBIDO: 21/10/2024 - TRABAJO ACEPTADO: 17/12/2024

Introducción

El concepto de frontera ha sido objeto de análisis en las ciencias sociales y la filosofía política debido a su relevancia en el contexto de la globalización, las migraciones y los flujos transnacionales. Las fronteras no son meras líneas divisorias que delimitan territorios, sino que operan como dispositivos de poder, regulación y exclusión, configurando espacios de interacción y conflicto que tienen implicaciones profundas en las vidas de las personas que habitan en sus márgenes. A lo largo de la historia, las fronteras han sido construidas y reconstruidas para responder a dinámicas políticas, económicas y sociales, pero en la actualidad adquieren una importancia crítica en el contexto de la movilidad humana¹. Este trabajo se centra en tres fronteras emblemáticas del continente americano: Rumichaca, en la frontera entre Ecuador y Colombia; el Tapón del Darién, que separa Colombia de Panamá; y Río Bravo, que divide a México de Estados Unidos. Estas tres fronteras representan escenarios complejos donde confluyen las tensiones entre el control estatal, la seguridad nacional y los derechos de los migrantes.

Étienne Balibar ha señalado que las fronteras no sólo dividen territorios, sino que son mecanismos de exclusión que estructuran el acceso a derechos y recursos, funcionando como una herramienta de "diferenciación y estratificación social" (Balibar, 2005, p. 11). En este sentido, las fronteras pueden ser comprendidas no sólo como barreras físicas, sino como dispositivos que crean jerarquías y distribuyen el poder entre quienes tienen la capacidad de cruzarlas y quienes son excluidos. La frontera del Río Bravo, por ejemplo, se ha convertido en un símbolo de la segregación y de desigualdad en cuanto al derecho a migrar y a la libre circulación, donde miles de migrantes se enfrentan a la muerte y la deportación en su intento por alcanzar una vida mejor en Estados Unidos.

Sandro Mezzadra y Brett Neilson (2016) introducen el concepto de "frontera como método", subrayando que las fronteras son una herramienta analítica para entender las transformaciones del capitalismo global. Según los autores, las fronteras actúan como dispositivos que gestionan el trabajo y la movilidad, multiplicando las formas de explotación y precarización de las personas migrantes. En este marco, las fronteras no son estáticas ni homogéneas, sino espacios dinámicos que permiten al capitalismo organizar el trabajo de manera diferencial. En el caso del Darién, esta frontera selvática se convierte en un corredor de tránsito para migrantes de todo el mundo, quienes, al enfrentarse a condiciones extremas de inseguridad y violencia, experimentan una precarización aún más intensa de sus cuerpos y derechos.

Delmy Cruz Hernández, Juliana Díaz Lozano y Lina Magalhães (2021) sostienen que "vivir en la frontera" es una experiencia caracterizada por la ambigüedad y la resistencia. Las fronteras no son solo espacios de exclusión, sino también de encuentro y reconfiguración identitaria. Al identificar las fronteras como zonas de

¹ De conformidad a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) en el Ecuador (2017), en su artículo 3, se determina que la movilidad humana se refiere a "(...) los movimientos migratorios que realiza una persona, familia o grupo humano para transitar o establecerse, temporal o permanentemente, en un Estado diferente al de su origen o en el que haya residido previamente, que genera derechos y obligaciones" Movilidad Humana es un término nuevo que hace referencia al derecho de desplazamiento de las personas. Bajo esta categoría existe una diversidad de tipologías, la migración es un tipo de movilidad humana, pero no es sinónimo de ella. La migración aparece con la creación de fronteras y de los Estados nacionales.

transposición cotidiana, tanto formal como informal, se despoja a estas de su sentido geopolítico literal, lo que permite explorar los diversos fenómenos culturales e identitarios que emergen en estas áreas (Garduño, 2003, p. 71). Cualquier análisis sobre la constitución de identidades en contextos transnacionales o globalizados debe considerar los contextos de desigualdad generados por el poder localizador de los Estados-nacionales (Guizardi et al., 2017, p. 26). Grimson (2000, p. 28) señala que la porosidad de las fronteras "no implica necesariamente una modificación de las identificaciones nacionales. Más bien, es sobre la existencia de la frontera que se organiza un sistema social de intercambios entre grupos que se consideran distintos" (Guizardi et al., 2017, p. 28).

Para las comunidades que habitan en Rumichaca o el Río Bravo, las fronteras representan un espacio de constante negociación, donde las personas deben adaptarse a las restricciones impuestas por los estados, al mismo tiempo que resisten las formas de control y violencia que enfrentan. En este contexto, la frontera se convierte en un escenario en el que los migrantes no solo luchan por su supervivencia, sino que también se esfuerzan por construir nuevas formas de ciudadanía y pertenencia. Este proceso se ve influenciado por un discurso securitario que, al individualizar las amenazas percibidas como un peligro para la sociedad, tiene la capacidad de generar nuevas formas de pertenencia y de redefinir las fronteras de la democracia. Como señala Etienne Balibar (2005), este discurso identifica a los miembros legítimos de una comunidad y los distingue de aquellos considerados invasores.

Por lo tanto, no es casual que esta lógica del discurso securitario esté íntimamente relacionada con las manifestaciones del nuevo racismo diferencialista. Desde esta perspectiva, podemos observar la ciudadanía a través de las luchas y movimientos sociales, considerando, por ejemplo, las prácticas y reivindicaciones de las personas migrantes, así como las luchas por el derecho a la ciudadanía y en contra de la expansión de los confines (Serrano, 2017, p. 97).

Por otra parte, Guillermo Castillo Ramírez (2023) plantea el concepto de "autonomía de las migraciones", enfatizando que las fronteras no son simplemente impuestas desde arriba por los estados, sino que son co-construidas por los mismos migrantes a través de sus prácticas de resistencia y movilidad. Según el autor, las luchas migrantes desafían constantemente los intentos de los estados por controlar el movimiento de personas, reconfigurando las fronteras como espacios de disputa política y social. En las dinámicas que tienen lugar en Rumichaca, donde algunos emigrantes venezolanos han desarrollado estrategias de solidaridad y resistencia ante las problemáticas fronterizas de los gobiernos de Ecuador y Colombia.

En síntesis, este artículo propone explorar las fronteras de Rumichaca, el Darién y el Río Bravo como espacios multifacéticos que no sólo dividen, sino que también conectan y transforman a las personas y territorios que las rodean. A través del análisis de estas fronteras, se busca desentrañar las complejas relaciones entre movilidad, control estatal y derechos humanos, considerando cómo los migrantes resisten y negocian en estos espacios de exclusión y violencia, bajo distintas perspectivas conceptuales de frontera. Como sostiene Hannah Arendt en su reflexión sobre los refugiados, la condición humana en las fronteras revela las contradicciones del sistema internacional de estados, en el que el derecho a tener derechos se convierte en un privilegio limitado a quienes pueden acceder a la ciudadanía (Arendt, 1968). Esta problemática planteada por esta autora adquiere una relevancia particular en la actualidad en las fronteras aquí analizadas, donde la lucha por la vida y los derechos

humanos, derechos migratorios se juega en un terreno donde convergen el poder estatal, la violencia estructural y la resistencia migrante.

Fronteras como espacios de poder y control

Las fronteras, desde una perspectiva clásica, han sido vistas como instrumentos fundamentales para el control y la delimitación de la soberanía estatal. No obstante, en la era de la globalización, las fronteras han evolucionado y adquirido nuevas funciones. Étienne Balibar (2005) sostiene que, lejos de desaparecer en un mundo globalizado, las fronteras se han multiplicado y expandido en formas menos visibles, pero igualmente efectivas. Para Balibar, las fronteras ya no son meros límites territoriales; son también herramientas de poder que permiten a los estados controlar la movilidad humana y, al mismo tiempo, asegurar la regulación económica y social tanto dentro como fuera de sus territorios (Balibar, 2005, p. 11). Esta concepción es especialmente relevante en los contextos fronterizos analizados de Rumichaca, Darién y Río Bravo, donde las políticas de control fronterizo reflejan las tensiones entre la necesidad de gestionar el tránsito de personas y la presión por mantener una soberanía territorial rígida.

En la frontera entre Ecuador y Colombia, por ejemplo, el paso fronterizo de Rumichaca ha sido testigo de una creciente militarización y securitización en respuesta a las crisis migratorias y los conflictos armados en la región¹. Este control fronterizo es representativo de lo que Giuseppe Campesi (2012) denomina la "securitización de las fronteras", una tendencia en la que los estados utilizan medidas de seguridad cada vez más sofisticadas para gestionar el flujo migratorio bajo el argumento de proteger la seguridad nacional. Estas medidas incluyen desde controles más estrictos hasta la vigilancia tecnológica, convirtiendo las fronteras en dispositivos de biopolítica que buscan no sólo controlar el tránsito de personas, sino también regular sus vidas y sus cuerpos. Así, la frontera deja de ser un simple espacio de transición para convertirse en un campo de batalla en el que se enfrentan las políticas de exclusión y los derechos migratorios (Campesi, 2012).

Figura 1. Paso fronterizo de Rumichaca, frontera entre Ecuador y Colombia.



Fuente: El Espectador (2013)

¹ Cabe destacar que en el año 2023 según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) publicado en marzo de 2024, el flujo migratorio general de 6.205.610 movimientos, este registro corresponde a las estadísticas relacionadas con las entradas y salidas internacionales de ecuatorianos y extranjeros (INEC, 2024).

Hacia el norte, una de las fronteras más global, Río Bravo, entre México y Estados Unidos, es otro ejemplo clave de la forma en que las fronteras han sido instrumentalizadas para reforzar el control estatal. En esta región, los muros fronterizos y los controles migratorios intensificados buscan no sólo detener el flujo migratorio, sino también simbolizar el poder soberano del Estado. Durand y Massey, citados en el artículo de Anguiano Téllez (2003) lo indican cuando describen la histórica relación migratoria entre México y Estados Unidos y como este territorio se ha cerrado o abierto en función de la necesidad laboral y de tratados entre los dos Estados.

La antropología de la frontera ha abordado estas dinámicas de poder, subrayando que las fronteras son mucho más que barreras físicas; son espacios de interacción social y cultural. Enrique Garduño (2017) enfatiza que las fronteras, especialmente en contextos transnacionales como el de México y Estados Unidos, deben ser entendidas como zonas de contacto donde se cruzan las prácticas culturales, las relaciones económicas y los procesos de construcción identitaria (Garduño 2017, 65-90). En este sentido, Río Bravo no es sólo una barrera para la migración, sino también un espacio donde se producen interacciones sociales que desafían las divisiones impuestas por el estado. Según EFE (2024), en promedio son alrededor de 1.250 cruces diarios los que se dan por esta zona limítrofe, que del lado mexicano comprende desde Playas de Tijuana, donde el muro fronterizo desemboca en el océano Pacífico, hasta el Ejido Jacumé, en el municipio de Tecate (EFE Noticias, 2024).

Figura 2. Paso fronterizo Río Bravo, frontera entre México y Estados Unidos.



Fuente: BBC News Mundo (2019).

Por otro lado, Menara Guizardi y sus colegas (2023) abordan el tema de las fronteras desde una perspectiva de género, señalando que las fronteras son también dispositivos que refuerzan las desigualdades de género y el patriarcado. En su trabajo, argumentan que las mujeres migrantes que cruzan fronteras como Rumichaca, Darién y Río Bravo están expuestas a múltiples formas de violencia, tanto estructural como física. Las políticas fronterizas no sólo fallan en proteger a estas mujeres, sino que a menudo contribuyen a su vulnerabilidad al exponerlas a redes de trata de personas y explotación sexual (Guizardi et al. 2023). Según los datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito (por sus siglas en inglés UNDOC), señalan que el 66% de las víctimas de trata de personas identificadas desde 2006 en países de América Latina son mujeres, el 13% niñas, el 12% hombres y el 9% niños. A nivel global, el número de condenas por el delito de trata de personas también disminuyó 27% en 2020 con respecto al año anterior, con descensos más pronunciados registrados en el Sur de Asia (56%), Centroamérica y el Caribe (54%) y Sudamérica (46%), acelerando una tendencia a más largo plazo registrada por

UNODC desde 2017 (2023 Informe Mundial de UNODC sobre trata de personas: las crisis cambian los patrones de la trata de personas y dificultan la identificación de las víctimas, 2023.)

La frontera, por lo tanto, funciona como un mecanismo de poder que no sólo regula el movimiento de personas, sino que también reproduce las estructuras de desigualdad e inequidad de género en contextos migratorios. En 2023, el número de migrantes y refugiados que transitaron por el Tapón del Darién y Panamá alcanzó un récord histórico con 520,085 migrantes, de los cuales 113,180 eran niños, niñas y adolescentes; representando el 22% del total, tres veces más que los que cruzaron en 2022. Las mujeres embarazadas en tránsito aumentaron a más de 1,000 durante el año. Migrantes en tránsito de nacionalidad venezolana representaron el 63% del flujo, seguidos por ecuatorianos (11%), haitianos (9%), chinos (5%) y colombianos (3%). Se identificaron más de 100 nacionalidades durante el año (UNICEF, 2024). Así, al cierre del primer cuarto del siglo XXI, la selva del Darién es un espacio de conexión entre las migraciones de Suramérica, Centroamérica y Norteamérica, e incluso ha redefinido los límites geográficos y políticos de estas subregiones y de los contornos que configuran los corredores migratorios que conectan de múltiples maneras a la Región Andina con Centroamérica (Álvarez Velasco, Navarro Alvarado y Echeverri Zuluaga, 2024).

Figura 3. Paso fronterizo Río Bravo, frontera entre México y Estados Unidos.



Fuente: Pappier (2023).

La intersección de las fronteras con las dinámicas de seguridad, poder y exclusión también ha sido explorada por autores como Nicole Diesbach de Rochefort (2002), quien plantea que las fronteras, lejos de ser simplemente muros divisores, son en realidad "tejidos de relaciones" donde se cruzan múltiples dimensiones: económicas, políticas, sociales y culturales. Desde esta perspectiva, las fronteras son espacios de interacción donde el poder estatal, la soberanía y la movilidad humana se encuentran y chocan, generando nuevas configuraciones sociales y territoriales. En lugares como Rumichaca, el Río Bravo y el Darién, estas interacciones generan dinámicas complejas que no pueden ser explicadas únicamente en términos de control migratorio, sino que requieren una comprensión más amplia de las fronteras como procesos sociales y políticos en constante transformación.

Por otro lado, Sandro Mezzadra y Brett Neilson (2016) en *La frontera como método* ofrecen una mirada crítica a las fronteras en el capitalismo global. Argumentan

que las fronteras funcionan como dispositivos que organizan no solo el control del tránsito de personas, sino también las relaciones laborales y las economías de explotación. En este sentido, las fronteras son mecanismos para la producción de trabajo precario y subordinado, especialmente en el caso de los migrantes que, al cruzar estos espacios, quedan atrapados en sistemas de explotación laboral. Este fenómeno es particularmente evidente en el caso de los migrantes que cruzan el Darién o el Río Bravo, donde, una vez en territorio de tránsito o destino, son absorbidos por economías informales o ilegales que dependen de su precariedad y vulnerabilidad.

Fronteras y seguridad en el contexto contemporáneo

Bajo el anterior panorama este apartado nos brinda una perspectiva de que las fronteras, además de ser espacios de resistencia, son también lugares donde se materializan las formas más extremas de violencia estructural y exclusión. A través de políticas de securitización y control migratorio, los estados construyen las fronteras como dispositivos de exclusión, restringiendo el acceso de ciertas poblaciones a derechos básicos y sometiendo a una precarización sistemática. Las fronteras de Rumichaca, el Darién y el Río Bravo son ejemplos emblemáticos de cómo los estados modernos implementan políticas migratorias que perpetúan las desigualdades, las inequidades, las vulneraciones y la violencia contra los migrantes.

Giuseppe Campesi (2012) sostiene que las fronteras contemporáneas son producto de una combinación de políticas de seguridad que criminalizan el derecho a migrar y refuerzan los mecanismos de control social. Estas políticas, inspiradas en discursos de seguridad y soberanía, han transformado las fronteras en espacios de confinamiento y vigilancia, donde los migrantes se ven obligados a enfrentarse a formas de violencia tanto física como simbólica. Campesi resalta que esta securitización se ha intensificado en las últimas décadas, con la proliferación de muros, centros de detención y patrullas fronterizas que controlan la movilidad humana de manera cada vez más violenta. Inclusive, estas formas de control van de la mano con apoyo de los Estados y Gobiernos locales fronterizos y con el apoyo de las agencias internacionales.

En el caso del Río Bravo, las políticas de control fronterizo implementadas por Estados Unidos y sostenidas y reforzadas por las políticas de los Estados de frontera, han transformado esta región en una zona de muerte, donde miles de migrantes pierden la vida en su intento por cruzar la frontera. Al igual que la frontera del Darién, donde la zona de muerte se explica por la peligrosidad de la selva y el interés del gobierno de Panamá de cerrar el paso. En la frontera de Rumichaca, las agencias internacionales de Naciones Unidas, en acuerdos con el gobierno de Ecuador y Colombia, han implementado albergues para personas migrantes con el interés y el discurso de mantener una migración segura, ordenada y regular.

Asimismo, Fernanda Stang (2020) en su reflexión sobre la "violencia epistémica de las fronterizaciones" argumenta que las fronteras no sólo son espacios de control físico, sino también de violencia simbólica, donde las identidades de los migrantes son borradas o deshumanizadas. Stang sostiene que las fronteras no sólo separan a las personas, sino que también imponen categorías de exclusión que estructuran las relaciones de poder entre los estados y las personas migrantes. Esta violencia epistémica se manifiesta en la forma en que los Estados definen quién tiene derecho a cruzar la frontera y quién no, creando jerarquías de movilidad y ciudadanía que marginan a los migrantes. En el caso del Darién, esta frontera no sólo es una barrera

física, sino también un espacio donde los migrantes son despojados de su humanidad y reducidos a cifras en las estadísticas de control migratorio (Stang, 2020).

En un contexto más amplio, Sandro Mezzadra y Brett Neilson (2016) exploran la frontera como método en su obra homónima, argumentando que las fronteras no sólo regulan el movimiento de las personas, sino que también multiplican las formas de explotación y violencia en el contexto del capitalismo global. Según estos autores, las fronteras funcionan como dispositivos que permiten al capitalismo contemporáneo organizar la movilidad laboral de manera diferencial, estableciendo zonas de precarización extrema para los migrantes. Los migrantes que cruzan fronteras como las de Rumichaca o el Río Bravo no sólo son sometidos a políticas de control, sino que también son integrados en economías que dependen de su trabajo y precariedad laboral y de su exclusión de derechos (Mezzadra y Neilson, 2016). Este análisis permite comprender cómo las fronteras funcionan no sólo como barreras físicas, sino también como mecanismos que estructuran la desigualdad global.

Otro aspecto de la violencia estructural en las fronteras es la forma en que estas limitan el acceso a derechos fundamentales como la salud, la justicia y la vida misma. Enrique Garduño (2017) señala que la antropología de la frontera debe considerar cómo las fronteras restringen el acceso de los migrantes a derechos básicos, condenándolos a vivir en situaciones de extrema vulnerabilidad. Garduño subraya que, en regiones fronterizas como el Darién, los migrantes no sólo enfrentan el riesgo de violencia física, sino que también carecen de acceso a servicios esenciales, lo que agrava su situación de precariedad (Garduño, 2017, p. 65-90). La falta de acceso a derechos básicos en las fronteras es, por tanto, una forma de violencia estructural que perpetúa la exclusión de los migrantes.

En este sentido, la frontera de Rumichaca, en el contexto de la crisis migratoria venezolana, es un ejemplo claro de cómo las fronteras pueden convertirse en espacios de exclusión masiva. Ángel Antonio Marín Pérez y Carmen Marina Méndez Cabrita (2020) analizan cómo los migrantes venezolanos que cruzan la frontera de Rumichaca hacia Ecuador enfrentan múltiples formas de violencia y exclusión. Estos autores destacan que, además de la violencia física inherente al cruce de la frontera, los migrantes venezolanos se enfrentan a un sistema que los excluye de manera sistemática de la protección legal y social, dejándolos en una situación de vulnerabilidad extrema. Los autores argumentan que esta exclusión no es accidental, sino que es parte de una estrategia de los estados para gestionar la movilidad humana a través de la exclusión y la precarización.

Por otro lado, Guizardi, López, Nazal y Valdebenito (2023) proponen una lectura interseccional de las fronteras, señalando que la violencia y la exclusión en las fronteras no afectan a todos los migrantes de la misma manera. Para los autores, es crucial comprender cómo el género y el patriarcado interactúan con las fronteras para producir formas específicas de violencia contra las mujeres migrantes. Argumentan que las mujeres migrantes que cruzan fronteras como las del Darién no sólo enfrentan la violencia de las políticas migratorias estatales, sino también formas de violencia de género que agravan su vulnerabilidad. Mencionamos el riesgo de caer en la trata de personas, pero las mujeres migrantes que atraviesan estas fronteras se enfrentan a agresiones como violaciones, negociaciones como sexo transfronterizo, etc. En este sentido, las fronteras no son espacios neutros, sino lugares donde las dinámicas de poder patriarcal interceptan de manera compleja para producir diversas formas de exclusión y violencia.

Andrés Fábregas Puig (2023), por su parte argumenta que, en un mundo globalizado, las fronteras se han vuelto cada vez más importantes como herramientas para gestionar las desigualdades globales. Según el autor, las fronteras no sólo separan territorios, sino que también estructuran las relaciones de poder a nivel global, permitiendo que los estados ricos mantengan su control sobre las personas en situación de movilidad humana y perpetúen las desigualdades económicas y sociales. En este contexto, las fronteras como las del Río Bravo y Rumichaca no sólo actúan como barreras físicas, sino como instrumentos de exclusión que mantienen a las personas migrantes en una posición de subordinación dentro del sistema global.

Fronteras como espacios de resistencia y transformación

Si bien las fronteras son lugares donde el poder estatal se expresa de manera contundente a través de mecanismos de control, vigilancia y exclusión, también son escenarios donde emergen formas de resistencia y lucha migrante. Las personas que cruzan fronteras como las de Rumichaca, el Darién o el Río Bravo no sólo enfrentan el desafío de superar barreras físicas y políticas, sino que también protagonizan un acto de resistencia frente a las dinámicas de exclusión que imponen los estados. En este sentido, la frontera no es sólo un espacio de control, sino también un lugar de agencia y autonomía para los migrantes.

Guillermo Castillo Ramírez (2023), en su análisis sobre la autonomía de las migraciones, propone una visión de las fronteras como espacios donde los migrantes no son meros sujetos pasivos frente a las políticas estatales, sino actores políticos que luchan por sus derechos y desafían las lógicas de control fronterizo. Argumenta que las luchas migrantes se desarrollan precisamente en estos espacios de frontera, donde los migrantes reconfiguran las fronteras y transforman su significado político y social. Para él, la frontera es un lugar donde se produce una "producción política de fronteras", es decir, donde los migrantes desafían y subvierten las fronteras como barreras de exclusión. Este concepto es clave para entender cómo los migrantes que cruzan espacios como el Río Bravo no sólo luchan por su derecho a migrar y a la libre movilidad, sino que también reconfiguran las fronteras como espacios de lucha y resistencia.

Por otro lado, Ricard Zapata-Barrero (2012), al citar a Étienne Balibar, señala que las fronteras no son sólo territorios de control, sino también "fronteras internas", donde las luchas sociales y políticas se desarrollan tanto en los márgenes como en el centro del sistema político. Para Balibar, las fronteras son porosas y están constantemente en transformación, lo que permite que los migrantes y otros actores sociales las atraviesen y reconfiguren en sus propios términos (Zapata-Barrero, 2012, p. 39-66). Este enfoque es útil para comprender cómo los migrantes que cruzan el Darién, por ejemplo, no sólo enfrentan el reto físico de una de las rutas migratorias más peligrosas del mundo, sino que también desafían las políticas de exclusión que los estados intentan imponer. En este sentido, los migrantes transforman la frontera en un espacio de contestación política, donde luchan por el derecho a existir y moverse libremente a pesar de las restricciones impuestas por los estados.

Un aspecto crucial de esta lucha migrante es el rol de las redes de solidaridad transfronterizas. María Caterina La Barbera (2023) destaca que, en el contexto de la globalización, las fronteras se han convertido en espacios de vulnerabilidad, pero también de transformación identitaria y solidaridad. La autora argumenta que las fronteras, lejos de ser únicamente espacios de exclusión, también son lugares donde las comunidades migrantes se organizan, generan redes de apoyo mutuo y luchan

colectivamente por sus derechos. Estas redes permiten a las personas migrantes resistir las políticas estatales y sobrevivir en entornos hostiles. Un claro ejemplo de esta dinámica es el paso por el Darién, donde las comunidades locales, las organizaciones humanitarias y las mismas personas migrantes han establecido formas de cooperación para facilitar el tránsito y la protección de aquellos que cruzan esta peligrosa frontera.

Asimismo, Delmy Cruz Hernández y sus colegas (2021) abordan la idea de "vivir en la frontera" como una forma de vida que implica no sólo la experiencia cotidiana de cruzar límites, sino también la resistencia a las imposiciones externas. En su trabajo, destacan cómo las fronteras son espacios donde se desarrollan formas de vida resilientes que desafían las lógicas de exclusión y violencia impuestas por los estados. En este sentido, vivir en la frontera implica una forma de resistencia, donde las personas construyen nuevas formas de vida y comunidad a pesar de los obstáculos impuestos por las políticas de control migratorio (Cruz Hernández, Díaz Lozano y Magalhes 2021, p. 4-8).

Otro elemento clave de la resistencia en las fronteras es la lucha por los derechos laborales. Mezzadra y Neilson (2016) en *La frontera como método* señalan que las fronteras no sólo organizan la movilidad de las personas, sino que también estructuran la explotación del trabajo migrante. Para estos autores, las personas migrantes que cruzan fronteras como las del Río Bravo o Rumichaca son integrados en sistemas económicos que dependen de su precariedad y vulnerabilidad. Sin embargo, a pesar de estas condiciones, los migrantes resisten y luchan por mejores condiciones de vida y trabajo. Los autores destacan cómo las fronteras, al mismo tiempo que imponen control, son espacios donde los migrantes luchan por su autonomía y derechos, cuestionando las relaciones de poder que estructuran el capitalismo global.

Finalmente, William Kavanagh (1994) ofrece una reflexión sobre la naturaleza de las fronteras, señalando que éstas no sólo separan, sino que también conectan a las personas y las comunidades a través de relaciones complejas. Para el autor, las fronteras son lugares donde las identidades se negocian constantemente, y donde las relaciones entre migrantes y el estado se redefinen a través de la resistencia y la interacción. En este sentido, las fronteras son lugares dinámicos donde se producen tanto la exclusión como la inclusión y donde los migrantes juegan un rol activo en la transformación de estas dinámicas.

Familia, Migración y Fronteras en el Contexto de la Globalización

En el contexto de la globalización, los conceptos de familia, migración y fronteras se entrelazan de manera profunda, especialmente cuando analizamos los procesos de desplazamientos de poblaciones que caracterizan a la contemporaneidad. La migración no es simplemente un movimiento de personas entre territorios; es un fenómeno que transforma las dinámicas familiares, reconfigura las fronteras y redefine los lazos sociales y económicos en el proceso. A medida que las fronteras se endurecen y las políticas migratorias se vuelven más restrictivas, las familias migrantes se ven obligadas a adaptarse a un mundo en el que la movilidad y la supervivencia se negocian en condiciones de incertidumbre y precariedad.

Las familias migrantes, en particular, han sufrido profundas transformaciones debido a los procesos de migración transnacional. Como lo señala Delmy Tania Cruz Hernández y sus coautoras, vivir en la frontera, tanto en el sentido literal como metafórico, implica una constante negociación de las relaciones familiares, que se ven

fragmentadas por las barreras físicas y las políticas de control fronterizo (Cruz Hernández, Díaz Lozano y Magalhães 2021). Estas dinámicas son especialmente visibles en zonas como la frontera entre México y Estados Unidos, donde el Río Bravo se convierte en un símbolo de separación no sólo entre territorios, sino también entre padres e hijos, entre hermanos y hermanas.

En este sentido, las fronteras se configuran como espacios donde las familias migrantes enfrentan desafíos específicos. Tal como señala Andrés Fábregas Puig, las fronteras en un mundo globalizado no son simplemente "muros divisorios", sino "tejidos de relaciones" que afectan directamente las estructuras y dinámicas familiares (Fábregas Puig, 2002). Las políticas de inmigración, los controles fronterizos y las deportaciones imponen una forma de violencia estructural que no sólo dificulta el cruce de fronteras físicas, sino también la posibilidad de mantener la unidad familiar. En este escenario, la separación de las familias se convierte en una herramienta de control estatal, donde la migración forzada, la migración irregular o indocumentada, las deportaciones y las restricciones a la reunificación familiar son mecanismos para gestionar y disciplinar a las poblaciones migrantes.

Además, las familias migrantes se enfrentan a la "frontera" en múltiples niveles: no sólo como una barrera territorial, sino también como una frontera simbólica que se expresa en la precarización de sus condiciones de vida y en la discriminación que enfrentan en los países de destino. Marcela Tapia Ladino analiza cómo las fronteras no sólo restringen el movimiento de las personas, sino que también generan dinámicas de vulnerabilidad que afectan a las familias en el ámbito transfronterizo (Tapia Ladino, 2017). El concepto de "vulnerabilidad" aquí se vuelve central, ya que las políticas migratorias contemporáneas, al separar familias y restringir el acceso a derechos, refuerzan la marginación y la exclusión social de las familias migrantes.

En este marco, la globalización se presenta como un fenómeno ambivalente. Por un lado, ha facilitado la movilidad de capitales, comercio, mercancías, tecnología e información a una escala sin precedentes; por otro lado, ha reforzado las barreras para la movilidad de personas, especialmente para las personas migrantes provenientes del sur global. Como lo observa Giuseppe Campesi, en el contexto de la globalización, las fronteras ya no son simplemente líneas en el mapa, sino "dispositivos de seguridad" que buscan gestionar el riesgo que representan los migrantes para los estados (Campesi, 2012). La globalización, lejos de eliminar las fronteras, ha llevado a una intensificación de las mismas, particularmente en lo que se refiere a las políticas de control migratorio.

A medida que las familias migrantes intentan atravesar fronteras como las de Rumichaca, el Darién o el Río Bravo, se encuentran con un sistema global que ha perfeccionado su capacidad de vigilancia y control. La frontera como método, propuesta por Sandro Mezzadra y Brett Neilson, implica que las fronteras no sólo son barreras físicas, sino espacios donde se producen y reproducen relaciones de poder que afectan directamente a las familias migrantes (Mezzadra y Neilson, 2016). Estas fronteras son, en palabras de William Kavanagh, espacios donde "la naturaleza de las fronteras" se redefine continuamente en función de los intereses geopolíticos y económicos de los estados (Kavanagh, 1994).

De esta manera se puede concluir que el impacto de la globalización en las familias migrantes es profundo y multifacético. La migración en el contexto contemporáneo implica no sólo el cruce de fronteras geopolíticas, sino también la reconfiguración de los lazos familiares y sociales en un mundo donde las políticas de seguridad y control fronterizo dificultan cada vez más y restringe el derecho a migrar y

a la libre circulación de las personas en situación de movilidad humana. Las fronteras, lejos de ser simples divisiones territoriales, son espacios donde se materializan las tensiones entre el control estatal y las estrategias de resistencia de los migrantes, afectando de manera fundamental a las familias que intentan sobrevivir y prosperar en un entorno global cada vez más hostil.

Conclusiones

El análisis teórico desarrollado a lo largo de este ensayo sobre como estudiar las tres fronteras de Rumichaca, el Darién y el Río Bravo, revela la complejidad inherente a los conceptos de migración, movilidad humana, fronteras y la experiencia de vivir en estos espacios liminales. A través de una exploración crítica, hemos evidenciado cómo las fronteras, lejos de ser simples divisiones geográficas, son configuraciones sociopolíticas y económicas que determinan las vidas de millones de personas, especialmente de aquellas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad debido a la migración forzada.

En lo que respecta a las fronteras, éstas representan una dimensión de control y vigilancia estatal que se intensifica en el marco de la globalización contemporánea. Como lo señala Étienne Balibar, estas fronteras no son estables, sino que se mueven y se multiplican en función de los intereses de los estados y el capital global, afectando de manera directa a las personas migrantes (Balibar, 2005). Zonas como el Darién o el Río Bravo ejemplifican la brutalidad con la que estas barreras actúan no sólo como líneas de división geográfica, sino como dispositivos que moldean las vidas y cuerpos de los migrantes, quienes son sujetos a un escrutinio constante y, en muchos casos, expuestos a la violencia estructural.

La migración, lejos de ser un fenómeno aislado, está profundamente vinculada con la configuración de las fronteras y las políticas de control. Autores como Ricard Zapata-Barrero (2012) y Giuseppe Campesi (2012) sostienen que la movilidad humana es percibida como una amenaza para los estados-nación, lo que justifica el endurecimiento de las políticas migratorias y la securitización de las fronteras. Este fenómeno no sólo limita el derecho a migrar, sino que también afecta la soberanía y la capacidad de las personas para decidir libremente sobre su destino.

Otro elemento fundamental es la familia migrante, que se convierte en un sujeto central dentro de la dinámica fronteriza. Las fronteras fragmentan y reconfiguran las relaciones familiares, como lo han señalado Cruz Hernández et al. (2021), ya que muchas veces las decisiones de migrar implican la separación física de los miembros de la familia. En contextos como el Río Bravo, esta separación se materializa a través de políticas que impiden la reunificación familiar, la separación de niños/as de sus padres y madres o que imponen barreras físicas y legales infranqueables. La frontera, entonces, no sólo divide territorios, sino que también afecta profundamente las estructuras familiares.

El concepto de la frontera como método, desarrollado por Mezzadra y Neilson (2016), ofrece una clave para entender cómo estas divisiones geopolíticas no sólo separan estados, sino que también son espacios de producción y reproducción de desigualdades e inequidades sociales y de género. Las fronteras contemporáneas, especialmente aquellas como las de Rumichaca, el Darién y el Río Bravo, son espacios donde se negocian las tensiones entre las personas migrantes, los estados y las fuerzas

económicas globales. Estos espacios, lejos de ser marginales, son centrales para comprender cómo se configuran las dinámicas de poder en la globalización actual.

Finalmente, el estudio de las fronteras y la migración en la contemporaneidad revela la creciente complejidad de los fenómenos de desplazamiento, migración y movilidad. Las fronteras no son meras líneas divisorias, sino espacios cargados de significado político, económico y social, donde se dirimen cuestiones fundamentales de soberanía, seguridad y derechos humanos. Al mismo tiempo, la migración pone de manifiesto la capacidad de los migrantes para resistir y transformar estos espacios, cuestionando las barreras impuestas por los estados y abriendo nuevas posibilidades para la movilidad.

Referencias bibliográficas

ÁLVAREZ VELASCO, S., NAVARRO ALVARADO, G. y ECHEVERRI ZULUAGA, J. (2024). “Nunca vi el Darién cerrado”: transformaciones de la circulación por el corredor migratorio Región Andina-Centroamérica. *Revista Común*. <https://revistacomun.com/blog/nunca-vi-el-darien-cerrado-transformaciones-de-la-circulacion-por-el-corredor-migratorio-region-andina-centroamerica/>

ANGUIANO TÉLLEZ, M. E. (2003). Clandestinos: Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI. *Migraciones internacionales*, 2(2), 197-202. Doi: <https://doi.org/10.17428/rmi.v2i5.1257>

ARENDDT, H. *Nosotros, los refugiados*. 1968. <https://seminariopoliticayfilosofia.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/02/hannaharendt-nosotros-los-refugiados.pdf>

EL ESPECTADOR (2013). Calzada entre Pasto y Rumichaca: solución para una frontera competitiva. <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/calzada-entre-pasto-y-rumichaca-solucion-para-una-frontera-competitiva-article-440328/>.

BBC NEWS MUNDO (S.F.). El mapa y las imágenes que muestran cómo es el muro que ya existe en la frontera entre México y Estados Unidos. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46828540>

BALIBAR, E. (2005). Fronteras del mundo, fronteras de la política. *Alteridades*, 15(30). <https://www.redalyc.org/pdf/747/74703008.pdf>

CAMPESI, G. (2012). Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea. *Crítica Penal y Poder*, (3). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6056683>

CASTILLO RAMÍREZ, G. (2023). Autonomía de las migraciones: de la producción política de fronteras a las luchas migrantes. *Migraciones Internacionales*, 14. Doi: <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2573>

HERNÁNDEZ C., DELMY T., DÍAZ LOZANO J. A. y MAGALHÃES L. (2021). Vivir en la frontera. *Ecología Política*, (61), 4-8. <https://www.jstor.org/stable/e27120350>

DIESBACH DE ROCHEFORT, N. M. (2002). Frontera: ¿Muro divisorio o tejido de relaciones?. *Estudios Fronterizos* 3(5), 9-42. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612002000100001

EFE NOTICIAS (2024). Tijuana se convierte en el principal cruce irregular a EE.UU. <https://efe.com/mundo/2024-05-25/tijuana-se-convierte-en-el-principal-cruce-irregular-de-migrantes-de-mexico-a-ee-uu/>

FÁBREGAS PUIG, A. (2003). Las fronteras en un mundo globalizado. *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, 1(1), 6-17. Doi: <https://doi.org/10.29043/liminar.v1i1.120>

GARDUÑO, E. (2017). Antropología de la frontera, la migración y los procesos transnacionales. *Frontera Norte* 15 (30), 65-90. Doi: <https://doi.org/10.17428/rfn.v15i30.1511>.

GRIMSON, A. (2000). Pensar fronteras desde las fronteras. *Nueva Sociedad* (170). <https://nuso.org/articulo/pensar-fronteras-desde-las-fronteras/>

GUIZARDI, M., LÓPEZ, E., NAZAL, E. y VALDEBENITO, F. (2017). Fronteras, género y patriarcado. Discusiones teóricas para replantear el transnacionalismo migrante. *Límite. Revista Interdisciplinaria de Filosofía y Psicología*, 12(38), 22-38. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6625308>

INEC. (2024). Boletín Técnico N°01-2023-REESI. Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Migracion/2023/Boletin_Tecnico_ESI2023.pdf

KAVANAGH, W. (1994). La naturaleza de las fronteras. *Historia y Fuente Oral*, (12): 7-9. <https://www.jstor.org/stable/i27753438>

LA BARBERA, M. C. (2020) Vivir entre fronteras: Vulnerabilidad y transformación de la identidad en la era de la globalización. *Bajo Palabra*, (23), 261-286. Doi: <http://dx.doi.org/10.15366/bp.2020.23.010>

MARÍN PÉREZ, A. A. Y MÉNDEZ CABRITA, C. M. (2020). Aproximación al fenómeno frontera y movilidad humana de venezolanos desde la dinámica del paso fronterizo Rumichaca en Ecuador. *Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 7(9), 1-23. Doi: <https://doi.org/10.46377/dilemas.v33i1.2122>

MEZZADRA, S. y NEILSON, B. (2016). *La frontera como método, o la multiplicación del trabajo*. Buenos Aires: Tinta Limón.

SAN MARTÍN SEGURA, D. (2019). Las lógicas de gobierno de lo fronterizo en el espacio Schengen. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (122), 15-38. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26843344>.

Serrano, M. (2017). LA POLÍTICA DE LA FRONTERA. ENTREVISTA A SANDRO MEZZADRA Y BRETT NEILSON. *Intus Legere Filosofía*, 10, 91. doi: <https://doi.org/10.15691/0718-5448Vol10Iss2a164>

STANG, F. (2020). La frontera como intersticio: Reflexiones en torno a la violencia epistémica de las fronterizaciones. *REMHU: Revista Interdisciplinaria da Mobilidad Humana*, 28(59). Doi: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005902>

TAPIA LADINO, M. (2017). Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: Reflexiones para un debate. *Estudios fronterizos*, 18(37), 61-80. Doi: <https://doi.org/10.21670/ref.2017.37.a04>.

ZAPATA-BARRERO, R. (2012). Teoría política de la frontera y la movilidad humana. *Revista Española de Ciencia Política*, (29): 39-66.

<https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37548>

UNICEF (2024). Oficina País Panamá. Reporte de situación.
<https://www.unicef.org/media/151392/file/Panama-Humanitarian-SitRep-Children-Move-January-2024-ES.pdf>

Cómo citar:

VELA ENRIQUEZ, A. (2025). Rumichaca, Darién y Río Bravo, un análisis conceptual de frontera. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 40 (Ene-Jun), 67-82.

Impacto del Título 8 en la política migratoria de México

Fabricio Espinosa Ortiz *

Resumen

En México, las políticas migratorias están organizadas en dos grandes dimensiones, una restrictiva y otra de derechos humanos. La primera se relaciona con la regulación y el control de los flujos migratorios y la segunda con el ejercicio de los derechos humanos, lo que incluye el proceso de integración de los migrantes a la sociedad receptora. Aunque, en los hechos, las políticas migratorias son punitivas y restrictivas contra los migrantes y en su ejecución se violan sus derechos humanos. Este texto aborda el impacto en la política migratoria de México del Título 8, una política que faculta al Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos para imponer severas sanciones penales a los migrantes que intentan cruzar ilegalmente la frontera. Como resultado de estas estrictas medidas, muchos migrantes se ven obligados a permanecer en México durante un período indefinido, a menudo en condiciones precarias. El texto concluye subrayando la necesidad de desarrollar una agenda binacional que respete los derechos humanos y promueva una migración segura, ordenada y regular, priorizando la dignidad y el bienestar de los migrantes.

Palabras claves: Políticas migratorias – Derechos humanos – Migrantes – Integración

The impact of Title 8 on Mexico's migration policy

Abstract

In Mexico, migration policies are structured around two primary aspects: one that is restrictive, focusing on the regulation and control of migratory flows, and another that is centered on human rights, emphasizing the integration of migrants into the receiving society. In practice, these policies often manifest as punitive and restrictive leading to frequent violations of migrants' human rights. This discussion examines the influence of Title 8 on Mexico's migration policies. Title 8, a U.S. policy, allows the Department of Homeland Security to enforce strict criminal penalties on migrants who attempt to cross the border illegally. As a result of these stringent measures, many migrants end up remaining in Mexico indefinitely, often in substandard conditions. The text concludes by emphasizing the importance of creating a bilateral agenda that respects human rights and promotes safe, orderly, and regulated migration, while prioritizing the dignity and well-being of migrants.

Key Words: Immigration policies – Human rights – Migrants – Integration

TRABAJO RECIBIDO: 20/08/2024 - TRABAJO ACEPTADO: 17/12/2024

* Doctor en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Especialista en Migración Internacional por el Colegio de la Frontera Norte (COLEF). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1. Investigador por México adscrito al Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial A.C. (CentroGeo). Correo electrónico: fespinosa@centrogeo.edu.mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5414-4366>

Introducción

Cuando un país o comunidad enfrenta una crisis política, económica, social o ambiental, los discursos antimigrantes tienden a intensificarse, acompañados por un aumento de la discriminación y violaciones a los derechos humanos. Aunque las causas de estas crisis probablemente sean profundas y estructurales, los migrantes a menudo son injustamente responsabilizados, lo que desvía la atención de los problemas reales. Estas actitudes se reflejan tanto a nivel individual como colectivo, influidas por los medios de comunicación y las políticas gubernamentales.

En años recientes, las políticas migratorias restrictivas y los discursos que criminalizan la migración han puesto de manifiesto la insuficiencia de esfuerzos estatales para combatir la xenofobia y promover la integración social. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, el enfoque en la seguridad ha impulsado la creación de mecanismos de control migratorio que afectan la gestión migratoria en México y otros países (Martínez, Cobo & Narvárez, 2015).

Estos mecanismos han generado barreras adicionales para los migrantes, dificultando el acceso a protecciones y oportunidades. Sin embargo, pese a estas dificultades y los discursos discriminatorios, la migración sigue en aumento. Este fenómeno ha provocado un incremento en las solicitudes de refugio en México, lo que evidencia la necesidad de políticas más inclusivas y que respeten los derechos humanos, para atender de manera justa y efectiva a las personas en situación de movilidad. (Rojas, 2024).

Repercusiones del Título 8 en México

Las políticas migratorias de Estados Unidos han ejercido una influencia significativa sobre México, tanto en su papel de país de origen como de tránsito para migrantes, particularmente de Centroamérica. Cuando Estados Unidos implementa medidas restrictivas, como la reducción en el número de solicitudes de asilo o la deportación masiva de migrantes, México responde endureciendo sus propias políticas migratorias hacia los centroamericanos, reflejando el rigor de las políticas estadounidenses hacia los migrantes mexicanos (Génova, 2001, p. 234). Como consecuencia, México se enfrenta a una acumulación de migrantes en su territorio, lo que no solo lo posiciona como un país de tránsito, sino también como el destino final para quienes no logran cruzar la frontera o son deportados.

La presión ejercida por este flujo migratorio ha obligado a México a ajustar sus políticas migratorias, lidiando con el creciente número de personas en situación irregular. Además, los migrantes no solo provienen de México y Centroamérica, sino también del Caribe, Sudamérica, África e incluso Asia. Esto ha complicado la capacidad del país para gestionar los flujos migratorios y garantizar los derechos humanos de estas poblaciones en tránsito (García Aguilar, 2020).

Con este contexto, México ha tenido que reconfigurar sus estrategias migratorias para hacer frente a la creciente demanda de refugio y asilo, mientras equilibra sus compromisos con Estados Unidos y sus responsabilidades humanitarias internacionales. Tras el fin del Título 42, Estados Unidos introdujo el Título 8, que endurece las sanciones contra quienes ingresan de forma irregular al país. Estas nuevas disposiciones incluyen aspectos de asilo y las visas, además de establecer un proceso de

deportación rápida de migrantes, en ocasiones en solo unos días (Barrios de la O, 2023; Lind, 2023).

El Título 8, vigente desde el 12 de mayo de 2023, otorga al Departamento de Seguridad Nacional (DHS) de EE.UU. la autoridad para procesar y deportar de manera expedita a quienes crucen ilegalmente la frontera con México. Además, establece una prohibición de reingreso de al menos 5 años para las personas expulsadas. Aquellos que intenten ingresar de nuevo ilegalmente enfrentarán no solo la imposibilidad de solicitar asilo, sino también posibles cargos penales. Este marco legal busca disuadir el cruce irregular, reforzando las consecuencias legales para quienes no cumplen con los requisitos migratorios (Infopalante, n.d.; Traeder, 2023).

Para reducir la gravedad del impacto que acarrea el Título 8, el gobierno de Joe Biden ha implementado medidas para agilizar el proceso de asilo y ha instado a los migrantes a evitar acercarse a la frontera sin una cita previa, promoviendo el uso de herramientas tecnológicas como la aplicación CBP One para solicitar asilo desde México (Terreros, 2023).

Miles de migrantes se han visto obligados a quedarse en México mientras esperan su cita de CBP ONE¹, un proceso que se prolonga debido a complicados trámites administrativos y estrategias del gobierno mexicano. Entre estas tácticas, destaca la reubicación masiva de migrantes del norte al sur, concentrándolos en ciudades como Villahermosa, Tabasco, que ahora funciona como una "tercera frontera" (Vaquero, 2024).

A lo largo de su peligroso trayecto desde sus países de origen, los migrantes enfrentan robos, abusos, secuestros y condiciones climáticas extremas, pero muchos continúan arriesgándose, motivados por la esperanza de un futuro mejor en Estados Unidos (Morán, 2023, 9 de diciembre). Ante estas circunstancias, muchos migrantes, agobiados por la incertidumbre, optan por regresar a su país o buscar refugio en México. Quienes no pueden retornar por temor a persecución debido a su raza, religión, género, nacionalidad o creencias políticas tienen derecho a solicitar asilo. Esta protección también se extiende a aquellos que enfrentan extorsión, acoso, violencia por parte de organizaciones criminales o familiares, o quienes son obligados a prostituirse o contraer matrimonio.

Para iniciar el proceso, la solicitud de asilo debe ser presentada ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) o el Instituto Nacional de Migración (INM) dentro de los primeros 30 días hábiles tras la llegada al país. Si la solicitud es aprobada, la persona recibe el estatus de refugiado, lo que le otorga el derecho a residir legalmente en México y acceder a servicios básicos como salud, educación y empleo.

Es posible que no se conceda el estatus de refugiado, pero se puede otorgar protección complementaria. Este tipo de protección, brindada por el gobierno de México a extranjeros que no han sido reconocidos como refugiados, garantiza que la persona no sea devuelta a un país donde su vida o integridad física corran peligro (COMAR, 2022).

¹ CBP ONE es una aplicación digital diseñada por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de EE. UU para procesar citas para la realización de trámites fronterizos.

Cuadro 1. Reconocidos como refugiados en México por País de origen. 2013-2024 (Datos al cierre de septiembre 2024).

País	Total de Solicitudes	Resueltos	Protección complementaria	No reconocidos
HONDURAS	85162	67646	2863	14653
VENEZUELA	26832	25372	32	1428
EL SALVADOR	26392	18065	2655	5672
HAITÍ	22776	4092	4161	14523
CUBA	16951	8769	920	7262
GUATEMALA	11370	6047	510	4813
NICARAGUA	4681	2284	522	1875
OTROS	8826	2685	821	5320
TOTAL	202990	134960	12484	55546

Fuente: Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (2024)

En el cuadro 1, se muestran las solicitudes de refugio en México según el país de origen. Honduras encabeza la lista con 85162 solicitudes, de las cuales 67646 fueron resueltas y 14653 no fueron reconocidas. Ciudadanos venezolanos tienen 26832 y 1428 casos no reconocidos, por su parte migrantes salvadoreños presentaron 26392 solicitudes y 5672 casos no reconocidos. Haití, Honduras y El Salvador destacan por su alta tasa de protección complementaria, con 4161, 2863 y 2655 casos respectivamente. En total, se recibieron 202990 solicitudes, de las cuales 134960 fueron resueltas, otorgando protección en 12,259 casos y no se reconocieron 55546 solicitudes.

Desafíos para la Integración de Migrantes en México

El Título 8 ha forzado a miles de migrantes a permanecer en México mientras esperan su cita a través de CBP ONE. Para garantizar su adecuada integración, es indispensable diseñar e implementar políticas de acogida centradas en los derechos humanos, con la participación activa de la sociedad civil (París Pombo, 2010). Esta participación debe ir más allá de la simple identificación de necesidades, involucrándose en todas las etapas, desde el diseño hasta la evaluación. Además, es esencial atender todas las fases del proceso migratorio, donde los migrantes enfrentan riesgos como secuestros, desapariciones y violencia sexual (Díaz de León, 2023).

Ahora bien, es necesario atender todo el proceso migratorio en todas sus dimensiones, sin particularizar ni enfocarse únicamente en aspectos como la migración de retorno. Los migrantes en tránsito, que atraviesan México en su camino hacia los Estados Unidos, también requieren procesos de integración social adecuados, ya que la duración de su estancia en México es incierta y muchas veces es definitiva. Este grupo

enfrenta una situación particularmente vulnerable debido a la falta de políticas y mecanismos de protección efectivos por parte del Estado mexicano. La ausencia de una estrategia integral para la atención a los migrantes en tránsito ha exacerbado su exposición a delitos graves como la desaparición forzada, secuestro, trata y tráfico de personas, homicidios y violencia sexual (Varela, 2019).

Bajo este panorama, la migración segura y ordenada en México se ha convertido en un tema de vital importancia. El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular resalta que garantizar una migración segura y ordenada es clave para salvaguardar los derechos humanos de los migrantes y sus comunidades y asegurar su bienestar (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2018). De manera similar, Anguiano Téllez y Vargas (2020) argumentan que la política migratoria en México debe centrarse en la protección de los derechos humanos, especialmente de aquellos migrantes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

Por otro lado, Villafuerte (2020) argumenta que la migración segura y ordenada requiere una aproximación integral que incluya la atención a las causas profundas de la migración, como la pobreza y la violencia. Por su parte cabe resaltar que, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) de México enfatiza la necesidad de garantizar el respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, especialmente a grupos vulnerables como niñas, niños y adolescentes, mujeres, adultos mayores, así como víctimas de hechos que pongan en peligro su vida en su país de origen (CNDH, 2022).

La posibilidad de que los migrantes permanezcan en México, desarrollen sus capacidades y se integren plenamente no ha sido una prioridad para el gobierno. La falta de políticas integrales y mecanismos de atención ha perpetuado la vulnerabilidad de los migrantes en tránsito (Díaz de León, 2023). En lugar de implementar políticas inclusivas, la respuesta del Estado ha sido punitiva, enfocada en la seguridad con la intervención de la Guardia Nacional. Incluso se han reportado casos de hostigamiento a defensores de migrantes y vigilancia en los alrededores de albergues (Bobes, 2019). Esta situación requiere un replanteamiento urgente de las políticas migratorias, priorizando la protección y dignidad de los migrantes. Solo un cambio de enfoque permitirá una gestión migratoria más justa y humana.

Conclusiones

Es crucial reconocer las limitaciones que enfrentan las instituciones encargadas de garantizar una migración segura y ordenada en México. Estas limitaciones evidencian la necesidad de encontrar un balance entre una gestión eficiente de los flujos migratorios con la protección de los derechos humanos de los migrantes. Este equilibrio no debe centrarse exclusivamente en la seguridad y el control, sino también priorizar el respeto a la dignidad humana, asegurando que las políticas migratorias no comprometan los principios humanitarios esenciales.

Es importante considerar cómo las políticas migratorias de Estados Unidos impactan la relación bilateral con México. El desafío principal radica en desarrollar una agenda conjunta que fomente la cooperación y el respeto mutuo, evitando cualquier tipo de imposición unilateral y respetando la soberanía de ambos países. Además, México debe mejorar su capacidad para gestionar el flujo migratorio, asegurando una regulación eficiente de la admisión, tránsito y permanencia de los migrantes, priorizando siempre el respeto a los derechos humanos, incluso en situaciones de migración irregular.

Problemas estructurales como la exclusión social, el desempleo y la desigualdad se han agravado por factores emergentes como la corrupción, la impunidad, la violencia y el crimen organizado. Estos elementos, junto con políticas migratorias restrictivas, continúan vulnerando los derechos de los migrantes, generando una crisis humanitaria que parece no tener solución inmediata. La combinación de estos factores obstaculiza los esfuerzos para proteger a los migrantes y abordar de manera efectiva las causas subyacentes de la migración forzada.

Para enfrentar estos desafíos, es crucial que los migrantes participen activamente en la creación de políticas públicas integrales junto con la sociedad civil. Su involucramiento debe ir más allá de ser simples receptores, participando en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de dichas políticas. El fortalecimiento de redes y organizaciones migrantes les otorga una voz en la defensa de sus derechos y promueve su integración en las sociedades de acogida. Solo mediante una participación activa y organizada se podrán desarrollar políticas más inclusivas que respeten plenamente los derechos humanos.

Referencias bibliográficas

ANGUIANO TÉLLEZ, M. E., & VARGAS, C. L. (2020). La construcción gradual de la política de contención migratoria en México. En M. E. Anguiano Téllez & D. Villafuerte Solís (Coords.), *Movilidad humana en tránsito: Retos de la Cuarta Transformación en política migratoria*. Buenos Aires: CLACSO; Chiapas: CESMECA-UNICACH.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2018). *Proyecto de documento final de la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. Marrakech, Marruecos, 10 y 11 de diciembre de 2018. <http://undocs.org/es/a/conf.231/3>

BARRIOS DE LA O, M. I. (2023, 18 de mayo). El establecimiento del Título 8. *El Colegio de la Frontera Norte*, <https://www.youtube.com/watch?v=kSYFCnrpkX0>.

BOBES, V. C. (2019). De las puertas abiertas al «ya no son bienvenidos»: El giro de la política migratoria mexicana. *Nueva sociedad*, 284, 72-82, <https://www.nuso.org/articulo/de-las-puertas-abiertas-al-ya-no-son-bienvenidos/>

COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS (2024). Informe mensual de solicitudes de asilo: Cierre de septiembre de 2024. Gobierno de México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/947968/Cierre_Septiembre-2024_1-Oct_.pdf

COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS (COMAR) (2022). *Guía para solicitantes de la COMAR 2022*. ACNUR. https://help.unhcr.org/mexico/wp-content/uploads/sites/22/2022/04/Guia-solicitante_COMAR_2022.pdf

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH). (2022). Informe especial Caravanas 2021: Nuevos retos para las movilidades en México. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-06/Informe_Especial_Caravanas_2021_CNDH.pdf

DÍAZ DE LEÓN, A. (2023). *Walking Together: Central Americans and Transit Migration Through Mexico*. Tucson: University of Arizona Press.

GARCÍA AGUILAR, M. del C. (2020). Discurso y poder: La coyuntura de las caravanas de migrantes centroamericanos y la retórica desde el poder de mentir. En D. Villafuerte Solís & M. E. Anguiano Téllez (Eds.), *Movilidad humana en tránsito: Retos de la Cuarta Transformación en política migratoria*. Buenos Aires: CLACSO; Chiapas: CESMECA-UNICACH.

GÉNOVA, V. (2012). Migración entre México y Estados Unidos: Historia, problemáticas, teorías y comparación de interpretaciones. *Norteamérica*, 7(1), 223-238. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502012000100009&lng=es&tlng=es

INFOPALANTE (n.d.). *6 claves sobre el Título 8, medida que restringe el ingreso de migrantes irregulares a EE.UU.* <https://www.infopalante.org/es/articles/10858684507805>

LIND, D. (2023). The End of Title 42 Might Be Chaotic, But It Doesn't Have to Be Confusing. Here's What You Should Know. *American Immigration Council*. <https://immigrationimpact.com/2023/05/02/what-to-know-end-of-title-42/>

MARTÍNEZ, G., COBO, S. D., & NARVÁEZ, J. C. (2015). Trazando rutas de la migración de tránsito irregular o no documentada por México. *Perfiles latinoamericanos*, 23(45), 127-155.

MORÁN BRAÑA, C. (2023, 9 de diciembre). El regreso de La Bestia, el sueño mutilado de los migrantes. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2023-12-10/el-regreso-de-la-bestia-el-sueno-mutilado-de-los-migrantes.html>

PARÍS POMBO, M. D. (2010). *Procesos de repatriación: Experiencias de las personas devueltas a México por las autoridades estadounidenses*. Documento de trabajo. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars; México: COLEF. <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/PARIS%20POMBO%20PAPER.pdf>

ROJAS, A. (2024, 3 de enero). Rompen récord solicitudes de refugio en el 2023. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Rompen-record-solicitudes-de-refugio-en-el-2023-20240103-0095.html>

TERREROS, A. (2023, 11 de mayo). Título 8, la medida que se aplicará a inmigrantes llegados por la frontera. *Telemundo Houston*. <https://www.telemundohouston.com/noticias/local/title-8-inmigracion-frontera/2328990/>.

TRAEDER, V. (2023, 11 de mayo). Título 8 no suaviza la situación ni mejora la perspectiva. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/el-t%C3%ADtulo-8-no-suaviza-la-situaci%C3%B3n-ni-mejora-la-perspectiva-de-los-migrantes/a-65596257>

VARELA, A. (2019). México, de “frontera vertical” a “país tapón”: Migrantes, deportados, retornados, desplazados internos y solicitantes de asilo en México. *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales*, 27. México: Universidad Iberoamericana.

Vaquero S. J. (2024, agosto 19). México invierte millones de pesos para convertir Tabasco en la tercera frontera de los migrantes. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2024-08-20/mexico-invierte-millones-de-pesos-para-convertir-tabasco-en-la-tercera-frontera-de-los-migrantes.html>

VILLAFUERTE SOLÍS, D. (2020). La migración centroamericana y la Cuarta Transformación: ¿Hacia un nuevo paradigma de política migratoria? En D. Villafuerte Solís & M. E. Anguiano Téllez (Eds.), *Movilidad humana en tránsito: Retos de la Cuarta Transformación en política migratoria*. Buenos Aires: CLACSO; Chiapas: CESMECA-UNICACH.

Cómo citar:

ESPINOZA ORTIZ, F. (2025). Impacto del Título 8 en la política migratoria de México. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 40 (Ene-Jun), 83-90

Mujeres sobresalientes en la política de la India

Noorin Khan*

Resumen

Este comentario destaca a algunas mujeres sobresalientes en la política de la India, quienes han roto y sobrepasado las barreras erigidas por la sociedad, la religión, la casta y sus propios partidos. Hablamos de cuatro mujeres destacadas; Sonia Gandhi, Nirmala Sitharaman, Behenji Mayawati y Mamata Banerjee. Se destacan una por dinastía, y las otras tres por subir los escalones con su educación, dedicación, determinación y esfuerzos. Todas son diferentes, son excepcionales y para ninguna ha sido fácil establecer su lugar en un ambiente casi 80% dominado por el género masculino, pero ocupan un espacio especial en la política de su país y en el ser de su partido y juegan un rol importante en la formación del gobierno estatal y central.

Palabras clave: Empoderamiento de la mujer – Representación política femenina – Elecciones - India

Outstanding Women Politicians of India

Abstract

This commentary highlights some of the outstanding women in India politics who have broken and surpassed the barrier erected by their society, their religion, their caste and sometimes, their own parties. We have taken 4 politicians: Sonia Gandhi, Nirmala Sitharaman, Behenji Mayawati y Mamata Banerjee, one who rose because of dynastic politics and the other three who climbed the rungs of politics utilizing their education, determination, dedication and efforts. All are different and exceptions, none has had it easy to establish their place in an 80% male dominated arena of politics, but play a very impertinent role in the politics, the being of their parties and also play an important role in the government formation, at state and national level.

Keywords: Women empowerment – Feminine representation in politics – Elections - India

TRABAJO RECIBIDO: 02/11/2024 - TRABAJO ACEPTADO: 05/12/2024

* Profesora Titular de Estudios Hispánicos y Latinoamericanos, Departamento de Idiomas Extranjeros, Jamia Millia Islamia. Correo electrónico: nkhan3@jmi.ac.in. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0820-6401>

La intervención pos-estructuralista de Michel Foucault (1991) pone énfasis en la política como la circulación del poder en la sociedad y el reglamento de lo cotidiano como gubernamentalidad. Es utilizada por el género masculino, sobre todo en una sociedad como la de la India que continúa teniendo una sociedad patriarcal en la mayoría de los estados hasta estos tiempos modernos. Cuando se refiere a la gubernamentalidad, incluye desde el propio control hasta el control de las poblaciones, y la política en la India es una herramienta perfecta para exhibir control, sobre la población general y aún más sobre las mujeres. En el subcontinente indio, otro impedimento prominente es el papel controlador de los partidos en la selección y nombramiento de candidatos para las elecciones en la Cámara Alta (Rajya Sabha) y la Cámara Baja (Lok Sabha), en particular, en el caso de la India. Las mujeres indias se enfrentan a muchas barreras a la participación política: sociocultural, socioeconómica, electoral, institucional y sistemática.

La India, como país, ha visto la participación de las mujeres en la política desde siempre, muchas veces como reinas y emperadoras o consejeras madres y cónyuges de los reyes. Mahatma Gandhi se dio cuenta de la importancia del poder de las mujeres, *Nari Shakti* (poder femenino), como lo llamaba. Hizo una fuerte llamada para que se unieran al movimiento nacional y la primera que respondió fue su propia esposa, Kasturba. Ella demostró características de líder y siempre estuvo al frente de todos sus movimientos y, a pesar de ser analfabeta, favorecía la educación de las mujeres para, a través de la educación, concederles sus derechos. Otras mujeres importantes que se unieron al movimiento nacional después de Kasturba Gandhi fueron Madame Bhikaji Cama, Annie Besant, Sister Nivedita, Pandita Ramabai, Sarojini Naidu, Kamla Nehru, Aruna Asaf Ali, Suraiya Tayyabji y miles de otras que sacrificaron sus hogares y sus vidas para ver a su país libre. Mujeres como Abadi Bano Begum, también conocida con su apodo Bi Amma, dirigió palabras a un mitin político vestida con burqa (velo) y participó en la lucha independentista, en el movimiento de Khilafat (Oposición) y promulgó la unidad Hindú- Musulmana. En 1905 se ve la participación de las mujeres indias en las calles durante las protestas y boicots a los bienes extranjeros de los ingleses. Muchas mujeres colaboraron con Mahatma Gandhi en la campaña del movimiento de Autosuficiencia de bienes nativos, tales como Abadi Bano Begum, Sarala Devi Chaudhurani, Begum Hasrat Mohani, Basanti Devi, entre muchas otras. Pero el puntapié inicial para la participación de las mujeres en las actividades nacionalistas fue el exigir el derecho al voto y, desde luego, el derecho de entrar en la política formalmente. Mahatma Gandhi y la unión del movimiento Swadeshi (Autosuficiencia de bienes nativos) crearon un ambiente más favorable para la independencia y las exigencias iniciales en torno a la inclusión en la política que fueron formuladas por grupos de mujeres en 1917.

Aunque muchas mujeres participaron en el movimiento independentista como compañeras valiosas, fueron llevadas a prisión y murieron en las cárceles y su participación en el proceso político tardaría aún más. Es en 1919 cuando las mujeres obtuvieron el derecho a votar y Radha Bai Subharya, Renuka Roy y Annu Swaminathan fueron las primeras que accedieron a un cargo en la Legislatura central. Poco a poco, se empezaron a formar asociaciones de mujeres tales como Rashtriya Stree Sabha (1920, ciudad de Mumbai), Mahila Rashtriya Sangha (1928, Ciudad de Bengal) y Nari Satyagraha Samiti (1929, Ciudad de Calcutta) que movilizaron a las mujeres hacia el campo político. De hecho, la Asociación de Mujeres, formada por Margaret Cousins en

Madras (ahora Chennai) en el sur de la India tuvo el objetivo de promover el rol de las mujeres en la vida pública.

Los líderes independentistas como Gandhi, Nehru, Patel, Jinnah y Azad (Rai & Spray, 2019) también vieron las posibilidades de incluir el derecho al voto para todas las mujeres como una reacción a las reformas que se producían en esa época respecto a las instituciones de autogobierno. En 1935, una ley del Gobierno de la India estableció el derecho al sufragio a una mayor proporción de las mujeres, aunque sujeta a ciertas condiciones, tales como alfabetismo, propiedad o matrimonio. La misma ley aseguró 41 bancas para mujeres en las legislaturas provinciales, al igual que reservas en la legislatura central. Finalmente, en el primer borrador de la Constitución de la India, de 1935, las reservas de escaños estaban garantizadas en ambas Cámaras de la Legislatura Federal de la India británica a los miembros de las castas bajas, de otros grupos minoritarios y también a mujeres. También se preveía una reserva para mujeres en las legislaturas provinciales, con subcuotas para sikhs, musulmanes, anglo indios e indios cristianos. De esta forma, 80 mujeres lograron ser legisladoras en 1937.

Un tema muy relevante para los indios es la cuota de bancas para las mujeres. Entre la década de 1950 y 1960, el Partido del Congreso –dominante en esos años– operaba con una cuota informal del 15% del partido para presentar candidatas mujeres en las elecciones. La aplicación de cuotas, el cambio social, la educación y la mejor financiación de los partidos, fueron claves para el aumento de la presencia femenina en el campo político.

Las razones de la participación de mujeres en el campo político fueron muchas, pero entre ellas estaba el cambio de la mentalidad. Shazia Ilmi afirmó en una de las mesas desarrolladas en el Diálogo de mujeres España-India sobre Liderazgo, Emprendimiento e Impacto Social, organizado por la Fundación Consejo España India en 2015, que las primeras que deben ser conscientes de su propia valía son las mujeres y que no se trata de una lucha entre géneros, sino de avanzar a un nuevo contrato social, en el que hombres y mujeres compartan los mismos espacios en la sociedad (Fundación Consejo España India, 2015). Para ello, la educación es una herramienta fundamental, aunque actualmente las mujeres son miembros del parlamento e incluso ministras jefas sin tener mucha educación formal.

Hay muchas mujeres sobresalientes en el campo de la política en el subcontinente indio, como la primera Primer Ministro Sirimavo Ratwatte Dias Bandaranaike (primera mujer del mundo elegida como primera ministra), de Sri Lanka; Indira Gandhi, Primer Ministro de India, conocida como la Dama de Hierro por su determinación; Benazir Bhutto, considerada una líder dinámica y primera mujer Jefa de Estado de un país musulmán; Begum Khaleda Zia, primera mujer que ejerció el cargo de Primer Ministro de Bangladesh y segunda Jefa de Estado de un país musulmán, quienes son algunas de las figuras femeninas que ejercieron un papel importante e inspirador en la formación de otras lideresas.

El sistema federal de la India, que cuenta con la figura de Jefes Ministros, permitió a Sucheta Kriplani convertirse en la primera mujer jefa ministra de Uttar Pradesh (1963-1967). Jefas ministras como Sheila Dixit (Delhi, 1998-2013), Jayalalitha (Tamil Nadu, 1991-1996, 2001, 2002-2006, 2011-2014, y 2015-2016, la líder de la Oposición y del partido AIADMK), y Mamata Banerjee, la jefa ministra de Bengala Occidental (2011 hasta hoy), han sido todas mujeres que han luchado para tomar control sobre sus destinos. Algunas de ellas tienen su propio partido político, que se atribuye a

las conexiones de su dinastía (familia política), la mayoría gobierna por su propia cuenta, mientras otras transfieren el poder a las generaciones venideras.

Sonia Gandhi, Mamata Banerjee, Nirmala Sitharamany Behenji Mayawati son las cuatro mujeres más influyentes de la política de la India, que han trascendido las visibles e invisibles barreras en este ámbito, unas en la oposición y otras desde el Gobierno. El objetivo de seleccionar a estas cuatro mujeres fue intencional y deliberado. Sonia Gandhi es una mujer que llega a ser importante en la política, siendo extranjera, viuda del primer ministro pero aprovechándose de la política dinástica. Mamata Banerjee era una líder estudiantil y escaló la política siendo de una familia humilde y cotidiana, al igual que Behen Mayawati, quien subió las escalas del campo político a pesar de pertenecer a una familia de intocables, y Nirmala Sitharaman, todas ejemplo de mujeres resolutivas.

Nirmala Sitharaman

La actual ministra de Economía es un caso atípico en la política del país y ascendió a su puesto únicamente por mérito y desempeño. Ella pertenece a una familia apartidista de Chennai y cursó los estudios superiores en la famosa universidad Jawaharlal Nehru en Nueva Delhi. Al regreso de Inglaterra, tuvo una reunión en 1991 con la anterior ministra de Asuntos Exteriores Sra. Sushma Swaraj que le marcó su entrada en el partido Bharatiya Janata Party (BJP). La voz, comportamiento, conocimiento y opinión claros de Nirmala cautivaron a Sushma Swaraj y fue nombrada socia del Comité Nacional de Mujeres (National Women's Commission) desde 2003-2005. Después de esto, se inscribió en el partido BJP donde destacó y comenzó su carrera como portavoz del gobernante Bharatiya Janata Party hasta que, con la llegada al poder de Narendra Modi en 2014, ocupó su primera cartera ministerial. Pasó por Comercio e Industria, así como por el Ministerio de Defensa, antes de ocupar en 2019 el despacho de Economía, uno de los pilares más robustos de la formación nacionalista hindú. "Conoce su trabajo y es más reconocida y respetada debido al tipo de experiencia que tiene en términos de gestión de los asuntos financieros del Gobierno" (Swissinfo.ch, 2024). Nirmala es la única mujer después de Indira Gandhi en haber tenido el cargo de Ministra de Defensa de la India y también la primera mujer Ministra de Finanzas en la India. Hace poco ganó la atención mundial por su inclusión en la prestigiosa lista de Forbes de las 100 mujeres más poderosas del mundo (Priya, s/f). A ella se le atribuye haber guiado a la India hacia una economía de 3.8 billones de dólares, siendo esto un logro incomparable.

Mamata Banerjee

Mamata Banerjee es otra mujer sobresaliente y fuerte de la política de la India. Nació en una familia bengalí Brahmin de clase media baja. El deseo de luchar por los derechos de la clase baja y baja media residía en su sangre. Con sólo 15 años, se involucró en la política y durante sus estudios estableció el ala estudiantil del Congreso (1º) Partido. Continuó en este partido sirviendo en varias posiciones, incluyendo la de Secretaria General. Desde la escuela hasta la universidad y también a nivel estatal, se convirtió en la principal líder del movimiento contra el entonces gobierno comunista en Bengala Occidental. Fundó el partido Todo India Trinamool Congreso (AITMC o TMC) en 1997 y devino su presidenta, después de separarse del Congreso Nacional indio. Se popularizó cuando se opuso a las políticas de adquisición de la tierra para la

industrialización en las llamadas Zonas Económicas Especiales promovidas por el gobierno bengalí.

Es la única mujer que desde 2011 ejerce el cargo de Jefa de Gobierno en la India y es conocida por ser una de las voces más implacables contra el actual primer ministro Modi. Supuestamente, no es su propósito escalar en la política nacional pero tiene un considerable peso en la oposición. Anteriormente, sirvió como Ministra de Ferrocarriles dos veces y también fue la primera mujer Ministro de India, Ministro de Carbón, y Ministro Estatal para el Desarrollo del Recurso Humano, Departamento de Asuntos de Juventud y Deportes y Mujeres y Desarrollo de Niño en el gabinete del gobierno indio. Además de tener una carrera política frenética, es autora de más de 20 libros y ha pintado más de 5000 cuadros (subastados). Es una mujer que destaca en el campo de la política por ser la voz erudita de la oposición.

Behenji Kumari Mayawati

Otra mujer importante en la política de la India y especialmente en la política del estado más grande de la India, Uttar Pradesh, es Behenji Kumari Mayawati (Behen significa hermana y Kumari significa soltera pero también es una expresión usada con respeto y Behenji, así mismo, se traduce como hermana respetuosa). Mayawati es una mujer que nació en una familia humilde de intocables de una aldea cerca de la frontera de Delhi. A esta joven inteligente y de gran astucia, su carrera de abogacía y algunas casualidades de su vida le dieron el salto a la arena política, enfrentando la discriminación que existía y aún sigue existiendo hacia las clases bajas de la India. Ganó las elecciones regionales bajo el particionado de Kanshiram, el jefe del partido Bahujan Samaj Party (Partido de la Sociedad Mayoritaria) y después se convirtió en la jefa del gobierno estatal por dos mandatos consecutivos.

Mayawati tiene un estilo diverso al de los otros partidos del estado. Antes de cada elección, ella encarga la realización de estudio sociológico de la población de esa zona y selecciona los candidatos según la religión, casta, recursos económicos, etc. Es una estrategia que parece una campaña publicitaria para lanzar productos y le proporcionó buenos resultados hasta el 2014. También su táctica de no hacer alianzas antes de las elecciones le han servido de mucho. Se considera una de las pocas candidatas que nunca define su agenda y su mera personalidad es el manifiesto. Aunque muchas de sus políticas fracasaron y no le rindieron el mismo fruto que antes, ella rompió los cánones de la política india en las décadas de 1990, 2000 y 2010. Su figura entre sus seguidores, especialmente las minorías, los intocables, las clases bajas, los musulmanes y los budistas, se hizo más grande por sus decisiones de engrandecerse no sólo a sí misma sino también a los símbolos de su clan y casta. Representa una generación que es producto de dos fuerzas pos independentistas: políticas gubernamentales de discriminación proteccionista y un proceso duradero de democratización de incluir a los Dalits (intocables) en la sociedad india. Ella es una Dalit pos independentista, educada, políticamente consciente de clase media baja y/o baja que activamente se opone a la opresión y dominación de la clase alta y espera compartir los bienes del desarrollo.

Sonia Gandhi

La última política sobre la que nos gustaría enfocarnos es Sonia Gandhi. Ella es conocida como uno de los iconos políticos más poderosos de la India, sobre todo

cuando rechazó ser la Primera Ministra del país en el 2004 y ganó el respeto de muchos indios. Ha desempeñado un papel muy importante como una lideresa del Congreso Nacional Indio junto con críticas y escepticismo de algunos por ser extranjera. Continuó su vida pública con humildad, gracia y dedicación a las causas sociales. Ingresó en la política para continuar el legado de su familia, convirtiéndose en la presidenta del partido. Cuando su partido necesitaba unir las facciones y enfrentarse al gobernante BJP, fue la única persona considerada para desempeñar ese rol.

Sonia Gandhi sirve como ejemplo para demostrar cómo las conexiones de familia funcionan a fin de involucrar a una mujer en la política, siendo ella un caso peculiar porque es italiana, casada con el hijo de la primera ministra Indira Gandhi que viene de la dinastía Nehru. Cabe citar a Rai y Spary (2019):

Así, las mujeres pueden ser excluidas de los partidos y otras redes homosociales dominadas por hombres, pero cuando utilizan conexiones familiares (que los partidos buscan y respaldan en nombre de la posibilidad de ganar) atraen un escrutinio desproporcionado en comparación con los políticos hombres de una clase o casta similar que también utilizan sus conexiones familiares como capital político, como "linaje" o reconciliación, y no enfrentan el mismo escrutinio o barreras a la participación (con notables excepciones) (2019).

Aunque tuvo que enfrentarse a muchos desafíos y críticas tanto dentro como fuera del partido, no se detuvo. Preservó y trabajó duro para establecerse como lideresa durante casi dos décadas. Se encargó de reunirse con trabajadores del partido y construyó una red de seguidores centrándose en cuestiones como el desarrollo rural y el empoderamiento de las mujeres. Todas estas medidas produjeron resultados durante los 2000s. El legado de Sonia Gandhi es mixto, por un lado, ella revivió el partido durante una década y lo llevó a la victoria en las elecciones generales de 2004 y 2009 y, por el otro, ha sido criticada por su estilo autoritario de funcionamiento y su política dinástica. No se puede negar que ella no sólo ha trabajado por su partido sino también por los derechos de las mujeres, el desarrollo social, la educación y la atención sanitaria, las políticas ambientales, entre otros.

Conclusión

Podemos hablar de mujeres en la política, pero también enfocamos en los problemas que se enfrentan a pesar de tener el derecho de inclusión y participación. Para la mayoría de las mujeres, tener un equilibrio entre sus responsabilidades familiares y tareas políticas es un reto tremendo, y por otra parte, se enfrentan a las normas culturales y de la sociedad, las barreras económicas, las amenazas de violencia y abusos. Dicho todo esto, las mujeres deben participar de los procesos de toma de decisiones, expresando sus experiencias, perspectivas y visiones del futuro. Esto es clave para que las mujeres alcancen su empoderamiento y, posteriormente, la igualdad de género.

El estudio de las mujeres en la política ha sido y sigue siendo influenciado por la historia y sociología política, así como por el estudio de los movimientos políticos y sociales. El análisis feminista de género, masculinidad, e ideologías particulares de nacionalismo, en el pasado y en el presente también han enriquecido nuestro entendimiento. Para ver cómo las condiciones de las mujeres han cambiado en las últimas décadas, se resumirán las elecciones de 2019 y del 2024. En las elecciones del

2019, 700 mujeres participaron, entre las cuales 78 ganaron en 545 puestos de la Cámara Baja (Lok Sabha) y 25 en la Cámara Alta (Rajya Sabha). Las elecciones de 2024, vieron una gran participación de 312 millones de votantes mujeres. Hubo un aumento en el número de candidatas también. Y, ¿cuántas mujeres fueron elegidas? Solo 74 en la Cámara Baja que es menos que en las elecciones pasadas y menos de 14 % en la Cámara Alta.

En conclusión, nos gustaría enfocarnos en la sostenibilidad de la participación política. Mientras que la inclusión de una mujer en política está relacionada con el contexto de su familia, su participación continua no es igual, sino que depende del apoyo de su familia, de la presión de trabajo, el nivel de apoyo político e institucional de los partidos y el parlamento, las presiones por las expectativas de sus regiones, viajes, equilibrio de trabajo-hogar, todo contribuye a la participación sostenible de la mujer en el parlamento. Es fascinante ver cómo, desde las primeras representaciones de mujeres de nuestra historia hasta la actualidad, ellas reflejan los mismos rasgos- algunas ferozmente políticas, otras de familias políticas, y otras seleccionadas por los partidos por su identidad de casta, tribu y religión, etc.

La importancia de la representatividad de las mujeres se vincula con su empoderamiento en términos políticos. En el contexto del desarrollo de la mujer, el empoderamiento es entendido como una manera de definir, desafiar y superar barreras en su vida, a través de la cual incrementa su capacidad de dar forma a su vida y su entorno. A pesar de todo, la propuesta de reserva de 33% en las Cámaras Alta y Baja sigue estando al borde de aprobación. La gubernamentalidad hace referencia a una sociedad donde el poder es descentralizado y donde sus miembros juegan un rol activo en su propio autogobierno. Lamentablemente, en la política India, a pesar de exponer sobre estas pocas mujeres que han superado las barreras institucionales (de familia, sociedad, escuela, casta, estado financiero, etc.) todavía faltan muchos pasos para seguir adelante y reclamar un espacio político, si no igual, al menos equilibrado.

Referencias bibliográficas

FUNDACIÓN CONSEJO ESPAÑA - INDIA (2015). La mujer y su papel en la política en India y España.

<https://www.spain-india.org/es/actualidad/la-mujer-y-su-papel-en-la-politica-en-india-y-espana>

PRIYA, A. (s/f). Conozca a las cuatro indias que figuran en la lista Forbes de 2023 de las mujeres más poderosas del mundo. *Global India: A hero's Journey*. <https://www.globalindian.com/es/story/global-indian-exclusive/four-indians-in-forbes-2023-list-of-worlds-most-powerful-women/>

RAI, S. y SPARY, C. (2019). *Performing Representation Women Members in the Indian Parliament*. New Delhi: Oxford University Press.

SWISSINFO.CH (2024). Las 5 mujeres más poderosas de la política india en la arena de unas elecciones de hombres.

<https://www.swissinfo.ch/spa/las-5-mujeres-m%C3%A1s-poderosas-de-la-pol%C3%ADtica-india-en-la-arena-de-unas-elecciones-de-hombres/75770750>

Cómo citar:

KHAN, N. (2025). Mujeres sobresalientes en la política de la India. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 40 (Ene-Jun), 91-98

Nominata | Reviewers Acknowledgements

La revista Integración y Cooperación Internacional publica artículos que han sido aprobados luego de una evaluación realizada por partes, mediante el sistema de Doble Referato Ciego. En los últimos números participaron los siguientes evaluadores, a quien el Equipo Editorial de la Revista Integración y Cooperación Internacional agradece por su trabajo de excelencia y su contribución a la calidad de la divulgación científica:

Abdelak Hiri	Juan Sebastián Schulz
Adriana Robledo Sanchez	Karla Verónica Félix Jaramillo
Agustina Marchetti	Laura Vilosio
Alexandre Lopez i Borrull	Laurita Botero
Alicia Pía Morbiducci	Lia Rodríguez de La Vega
Andrea Straziuso	Lidia Gatti
Antonia Navarro	Luz Amelia Vela
Carla Morasso	Marcelo Céspedes
Carla Oliva	María Cristina Rosas González
Carolina Martínez	María Elena Nogueira
Carolina Pesuto	Mariana Polizzi
Celina Albornoz	Marina Iuzzi Santana
Christopher Kiessling	Marta Cabeza
Clara Inés Aterthoua Arredondo	Matías Kholler
Cruz García Lirios	Nahir Isaac
Emilse Calderón	Olga Saavedra
Federico De Singlau	Oriana Cherini
Florencia Marina	Paola Zárate
Florencia Prego	Paula Perea
Florencia Urbano	Rafael Hernández
Geraldina Dana	Roberto Falcón
Guadalupe Diturbide	Rodolfo Cano
Guillermina Elías	Sabrina Olivera
Irene Fernández Molina	Tania Porcaro
Irene Sacco	
Juan Camilo Mesa Bedoya	
Juan Carlos Carretero	
Juan Cruz Margueliche	
Juan Facundo Carcedo	
Juan José Vagni	