



Revista N° 133

POLÍTICA INTERNACIONAL

Enero - Junio 2023

ISSN: 2788-6921 (En línea)

ISSN: 2961-2802 (Impresa)



ESPECIAL POR EL 60 ANIVERSARIO DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS ENTRE PERÚ Y COREA

EL CRECIENTE ROL DE LOS ACTORES NO ESTATALES EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

REFLEXIONES SOBRE LOS COMPROMISOS UNILATERALES DE LOS ACTORES ARMADOS NO ESTATALES: LA EXPERIENCIA DE GENEVA CALL

Gustavo Laurie Escandón

THE BUSINESS OF DOING BUSINESS WITH THE UNITED NATIONS

Gonzalo Rivera Roldán

EMOCIONES POLÍTICAS EN LA DIPLOMACIA MULTILATERAL: LAS ONG EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Pavel Solís López

EL USO DE ACTORES NO ESTATALES POR PARTE DE LOS ESTADOS Y SUS IMPLICANCIAS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

Juan Díaz Ligarda

EL NUEVO MUNDO POLINODAL DE LOS MICROCHIPS: EL ROL CLAVE DE LA MULTINACIONAL TAIWANESE TSMC Y SU INCIDENCIA EN EL SISTEMA ESTADO-NACIÓN MODERNO

Francisco Matallana Pacheco y Marco Lovón Cueva

EL ROL DE LOS ACTORES NO ESTATALES EN LA AGENDA INTERNACIONAL Y LOS DESAFÍOS PARA LA DIPLOMACIA

Elvis Ojeda Huerta

APROXIMACIÓN A LOS PARADIGMAS EN TORNO A LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA A LA LUZ DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS

Siwima Rojas Sucapuca y Sheler Rojas Sucapuca

EMPRESAS TRANSNACIONALES Y DERECHOS HUMANOS: UNA MIRADA DESDE EL MULTILATERALISMO

Bruno Castañeda Landi

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

PLANTA ORGÁNICA:

Director

Embajador Gustavo Meza-Cuadra Velásquez

Embajador Gonzalo Gutiérrez Reinel

Director Adjunto

Ministro Raúl Hidalgo Gallegos

Subdirectora de Estudios

Consejera Alexandra Tönsmann Fopianni

Subdirector de Investigación y Cooperación Internacional

Primer Secretario Manuel Gerardo Talavera Calonge

Subdirectora de Planes y Programas

Primera Secretaria Ana Lucía Carbajal Chávez

REVISTA POLÍTICA INTERNACIONAL

Consejo Editorial

Embajador Gonzalo Gutiérrez Reinel

Embajador Harry Belevan

Ministro Raúl Hidalgo

Doctora Elsa del Castillo

Doctor Farid Kahhat

Doctor Luis García-Corrochano

Doctor Mirko Lauer

Magíster Carolina Trivelli

Primer Secretario Manuel Gerardo Talavera

Editor: Primer Secretario Manuel Gerardo Talavera

Corrección de estilo: Alejandra Visscher

Edición: Elka Saldarriaga

Diseño: María López

Revista Política Internacional

No 133 Enero - Junio 2023

© Ministerio de Relaciones Exteriores

Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar

Av. Pershing 335, Magdalena del Mar Lima - Perú

Teléfono: (51-1) 204-3500

www.adp.edu.pe

adp@rree.edu.pe

ISSN 2788-6921 (En línea)

ISSN 2961-2802 (Impreso)

Publicación semestral

Depósito Legal N° 1998-1545

Impreso en agosto 2023 por:

Inversiones PublImpress S.A.C.

Jr. Rufino Torrico 489 Int. 202 Lima-Perú

300 ejemplares

La revista Política Internacional autoriza la reproducción de las colaboraciones contenidas siempre que se haga referencia a su origen como primera publicación e indicar la autoría del trabajo. De acuerdo con la licencia de uso Creative Commons CC BY 4.0.

Las opiniones expresadas en las colaboraciones publicadas en PI son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Índice

Prólogo

7

Artículos

11

Reflexiones sobre los compromisos unilaterales de los actores armados no estatales – la experiencia del Geneva Call

Gustavo Laurie Escandón

30

The business of doing business with the United Nations

Gonzalo Rivera Roldán

49

Emociones políticas en la diplomacia multilateral: las ONG en la lucha contra el cambio climático y la protección de los derechos humanos

Pavel Solís López

70

El uso de actores no estatales por parte de los Estados y sus implicancias para la política exterior peruana

Juan Díaz Ligarda

81

El nuevo mundo polinodal de los microchips: El rol clave de la multinacional taiwanesa TSMC y su incidencia en el sistema Estado-nación moderno

Francisco Matallana Pacheco y

Marco Lovón Cueva

105

El rol de los actores no estatales en la agenda internacional y los desafíos para la diplomacia

Elvis Ojeda Huerta

124

Aproximación a los paradigmas en torno a la diversidad biológica a la luz de los derechos humanos de los pueblos indígenas u originarios

Siwima Rojas Sucapuca y

Sheler Rojas Sucapuca

145

Empresas transnacionales y derechos humanos: una mirada desde el multilateralismo

Bruno Castañeda Landi

Especial por el 60 aniversario de relaciones diplomáticas entre Perú y Corea

167

Perú y Corea, socios frente al desafío digital y la Cuarta Revolución Industrial

Paul Duclos Parodi

178

Corea y Perú: socios estratégicos hacia el futuro

Yungjoon Jo

184

Estrategias para reducir la brecha digital en el Perú: lecciones de la República de Corea

Christian Fernando Libaque-Saenz

198

Opportunity for cooperation as a digital government partner on the 60th anniversary of diplomatic ties between Korea and Peru

Sang-Chul SHIN

212

Corea y su convergencia con el Perú

Joshua Curay Ferrer

226

Relaciones comerciales entre el Perú y la República de Corea: el pasado, presente y puertas de oportunidades para el futuro

Gabriel Lewis Arrieta Padilla

239

Corea entre peruanos: primer contacto de la literatura del reino Choson en la prensa peruana de inicios del siglo XX

Ricardo Sumalavia

Prólogo

Es un grato placer para la Academia Diplomática del Perú presentar una nueva edición de la revista Política Internacional que en esta oportunidad consiste en dos secciones. En su parte inicial, la temática girará en torno al creciente rol de los actores no estatales en las relaciones internacionales (particularmente en el ámbito multilateral), así como su incidencia sobre el sistema de Estado-nación y sus efectos sobre las dinámicas, tanto entre como al interior de los Estados. Para la segunda sección tenemos el especial honor de contar con una edición especial por el 60 aniversario de relaciones diplomáticas entre Perú y Corea, con textos escritos por reconocidos diplomáticos y académicos especialistas en la materia.

La Paz de Westfalia de 1648 estableció gran parte de las bases del sistema actual de relaciones internacionales, instituyendo importantes principios como la tolerancia religiosa, la soberanía de los Estados, el balance de poder, así como una arquitectura internacional que giraba en torno al Estado-nación. Ello condujo a una relación más armoniosa entre los Estados europeos con un rasgo distintivo; el concepto de equilibrio de poder el cual incluía “la esfera política, (que) operaba según ciertos principios racionales que se equilibraban entre sí” (Kissinger, 1994, p. 15).

El consenso resultado de Westfalia logró restablecer la paz en el continente europeo después de las guerras napoleónicas funcionando como una herramienta para preservar la estabilidad mediante consultas entre las grandes potencias de la época: Prusia, Rusia, Austria, Reino Unido y eventualmente Francia. Ello funcionó con relativo éxito hasta el inicio de la primera guerra mundial, quizá con la excepción de la Guerra Franco-Prusiana. Mediante la diplomacia y la negociación los actores del sistema internacional lograron resolver muchas de sus diferencias sin llegar a los extremos de la guerra.

Durante el siglo XX y después de dos guerras mundiales, el orden del sistema internacional cambió significativamente, de uno pluripolar eurocéntrico a uno bipolar, con los Estados Unidos y la Unión Soviética como principales actores. Los Estados-nación continuaban siendo los principales actores y centro de las relaciones internacionales, no obstante, aparecieron nuevos actores que participan de este sistema, siendo probablemente los más relevantes las organizaciones internacionales (OOII).

Este fenómeno no era nuevo, las OOII tuvieron sus orígenes en el siglo XIX con la creación de las Comisiones Fluviales en el Congreso de Viena de 1815, que tuvieron como objetivo regular conjuntamente los ríos internacionales que conformaban la sociedad. En dicha época también destacan el surgimiento de uniones administrativas como parte de este proceso (Galán, 2018), gradualmente ganando espacio y confianza entre sus miembros.

En dicha época también destaca el surgimiento de cierta desconfianza por parte de los Estados-nación los cuales empezaban a compartir el escenario internacional con organismos que poco a poco fueron obteniendo derechos, hasta que en el año 1949 se reconoce oficialmente la personalidad jurídica de las OOII, mediante la Opinión

Consultiva del Tribunal Internacional de Justicia sobre los Daños sufridos al servicio de Naciones Unidas. Como bien explica Galán “el nuevo fenómeno que acontecía en la sociedad internacional de principios del siglo XIX era desconocido para los Estados que vieron peligrar su soberanía” (Galán, 2018, p. 18).

En la actualidad, seguimos un proceso similar con la aparición de nuevos actores no estatales con influencia y poder. Nos encontramos en un mundo en constante evolución, marcado por la Cuarta Revolución Industrial, tecnologías disruptivas, economías y sociedades cada vez más globalizadas e interconectadas.

Si bien en la esfera de seguridad vivimos en un notorio mundo unipolar donde los Estados Unidos cuentan con una primacía incuestionable, en otros espacios, como la economía, el poder es compartido entre diferentes potencias. De igual manera, existen otras esferas donde este se encuentra disperso y repartido más democráticamente; espacios donde actores no estatales cuentan con el potencial para influir en el escenario internacional significativamente. Ello incluye el orden digital donde presenciamos una competencia férrea entre potencias como Estados Unidos y China, según reconocidos politólogos como Ian Bremmer.

Esta nueva multipolaridad, el surgimiento de economías interconectadas y globalizadas a un nivel sin precedentes, así como la competencia en la esfera digital entre superpotencias ha acarreado el surgimiento de nuevos actores internacionales no estatales con mucho poder y es aún incierto conocer con certeza cuál es el impacto y cómo van a relacionarse con el actual orden mundial.

Es por ello de que la temática de este ejemplar de la revista Política Internacional es “El creciente rol de los actores no estatales en las relaciones internacionales”. A medida que las transacciones entre individuos, sociedades y países se intensifican y conforme las interacciones transnacionales se vuelven cada vez más complejas, se puede evidenciar el surgimiento de actores no estatales que tienen la capacidad de contribuir y moldear (para bien o mal) la agenda internacional. Dichos actores cuentan con una creciente capacidad para influir en los procesos de toma de decisiones a nivel de Estado en diversos temas como: protección del medio ambiente, seguridad, tecnología, derechos humanos, salud, desarrollo, narcotráfico, movimientos religiosos, pueblos indígenas, entre otros.

En tal sentido los textos de la presente edición tienen como objetivo reflexionar sobre la participación e influencia en las relaciones internacionales de actores no estatales tradicionales como ONG y empresas multinacionales, así como de actores más recientes, entre otros las *big tech* (Meta, Apple, Amazon, Huawei, etc.), organizaciones filantrópicas (Bill and Melinda Gates Foundation, Wellcome Trust, Novo Nordisk Foundation, etc.), *hackers* (Anonymous), grupos terroristas (Al – Qaeda, ISIS), etc. Buena parte de ellos cuentan con mayor poder y recursos que los propios Estados, y con capacidad de ser “disruptivas” en el escenario internacional.

En esa línea, cabe resaltar el texto de Francisco Matallana y Marco Lovón “El nuevo mundo polinodal de los microchips” el cual trata sobre la creciente disputa geopolítica entre China y Estados Unidos por el control estratégico de los semiconductores o microchips.

En este se argumenta que una multinacional taiwanesa TSMC es “el principal nodo de poder tecnológico que transforma las relaciones internacionales entre los Estados, sus agendas domésticas y la naturaleza de las redes polinodales que cambian el sistema Estado-nación”.

De igual manera, es destacable el artículo de Gonzalo Rivera “The business of doing business with the United Nations” que revisa los vínculos del sector privado, especialmente las empresas multinacionales, con las Naciones Unidas. En él se hace una reflexión sobre dos de los actores no estatales más tradicionales, su evolución y cómo ha ido cambiando en el tiempo hasta consolidarse en la actualidad, buscando explicar algunas de las principales motivaciones que llevan a las empresas a cooperar con las Naciones Unidas.

Ante dicho escenario es importante considerar cómo una profesión como la diplomática debe adaptarse a los nuevos tiempos. Ello supone contar con una correcta lectura de los acontecimientos internacionales en un escenario donde existen más dudas que certezas. En esa línea, debe notarse el artículo de Elvis Ojeda; “El rol de los actores no estatales en la agenda internacional y los desafíos para la diplomacia”. Dicho texto analiza los desafíos que surgen de la relación entre los actores internacionales no estatales, las herramientas digitales y el ejercicio de la Diplomacia, en un contexto marcado por la realidad post COVID-19 y la Cuarta Revolución Industrial.

Como se ha señalado, para la segunda sección de la presente edición de la revista Política Internacional tenemos el grato placer de compartir un número especial por el 60 aniversario de relaciones diplomáticas entre Perú y Corea, la cual cuenta con la participación de reconocidos diplomáticos y académicos, profundos conocedores de la materia.

Dicha sección ha sido el resultado de un trabajo conjunto entre esta casa de estudios, la Cancillería, la Embajada del Perú en Corea y la Embajada de Corea en el Perú. En tal sentido, se pueden encontrar artículos muy interesantes y prospectivos como “Perú y Corea, socios frente al desafío digital y la Cuarta Revolución Industrial” de Paul Duclos, embajador del Perú en la República de Corea. O, el texto “Corea y Perú: socios estratégicos hacia el futuro”, de Yungjoon Jo, embajador de la República de Corea en el Perú, entre otros.

Consideramos que la presente obra servirá para generar debate y estrategias con miras a enfrentar los desafíos que puedan surgir a futuro en un escenario internacional caracterizado por constantes cambios y eventos inesperados. Como Academia Diplomática que lleva el nombre de uno de los diplomáticos más destacados de la región, debemos estar a la altura de los retos venideros, escogiendo temas de vanguardia a fin de despertar la curiosidad intelectual de nuestros lectores. En tal sentido, confiamos en que esta edición de la revista será de interés tanto para el lector especializado, así como para el público en general.

Embajador Gonzalo Gutiérrez Reinel
Director de la Academia Diplomática del Perú

Trabajos citados:

Galán, E. C. (2018). Las organizaciones internacionales como sujetos del derecho internacional. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*. 94-114.

Kissinger, H. (1994). *La Diplomacia*. Simon & Schuster.

Gustavo Laurie Escandón

Gustavo Laurie Escandón, ministro en el Servicio Diplomático de la República del Perú, al que ingresó en 1989. Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Diplomado en Relaciones Internacionales por el Institut International d'Administration Publique, París y Magíster en Tratados por la Academia Diplomática del Perú. Ha ejercido funciones en la Cancillería peruana y ocupado puestos en el exterior como diplomático en Paraguay, Suiza y, actualmente, en Bélgica. Entre 2003 y 2018, estando en licencia del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, trabajó en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz de la Organización de las Naciones Unidas, en las ciudades de Ginebra, Nueva York y Pristina.

Correo electrónico: glaurie@rree.gob.pe

Reflexiones sobre los compromisos unilaterales de los actores armados no estatales: la experiencia de Geneva Call

Considerations on the unilateral commitments of armed non-state actors – the experience of the Geneva Call

RESUMEN

En la actualidad los actores armados no estatales (AANE) frecuentemente son partes en los conflictos armados, en particular en aquellos de naturaleza no internacional. Estos actores pueden o no ser sujetos del derecho internacional y no son considerados, en principio, como entidades creadoras de normas del derecho internacional humanitario (DIH),

aun cuando están obligados a conducirse de conformidad con esta rama del derecho durante los conflictos armados. Sin embargo, su conducta durante estos conflictos puede tener un impacto considerable en la formación, consolidación y respeto de las normas del DIH, así como en el proceso de universalización de las normas convencionales del DIH y su posible materialización en normas consuetudinarias. La celebración de compromisos formales por parte de los AANE puede contribuir en estos procesos, como es el caso de las Actas de Compromiso que, promovidas por la organización no gubernamental Geneva Call, suscriben algunos AANE en respeto de las normas del DIH o de los derechos humanos. Este artículo pretende generar reflexión sobre el impacto jurídico, político y/o humanitario de esta modalidad de compromisos unilaterales.

Palabras clave: acta de compromiso, actores armados no estatales, conflictos armados, derecho consuetudinario, derecho internacional humanitario, derechos humanos.

ABSTRACT

Nowadays Non-State Armed Actors (NSAAs) are very frequently parties to armed conflicts, particularly those of a non-international nature. These actors may or may not be subjects of international law and are not considered, in principle, as rule-making entities of international humanitarian law (IHL), although they are obliged to conduct themselves in accordance with this branch of law during armed conflicts. However, their conduct during these conflicts can have a considerable impact on the formation, consolidation, and respect of IHL norms, as well as on the process of universalization of conventional IHL norms and their possible materialization in customary norms. The celebration of formal commitments on the part of the ANSAs can contribute to these processes, as the case of the Commitment Acts that, promoted by the Non-Governmental Organization Geneva Call, are signed by some

Key words: Deed of Commitment, Armed Non-State Actors, Armed Conflict, Customary Law, Human Rights, International Humanitarian Law.

ANSAs in respect of IHL norms or Human Rights. This article aims to generate a reflection on the legal, political and/or humanitarian impact of this kind of unilateral commitment.

1. Introducción

Los conflictos armados entre Estados son cada vez más inusuales. El caso de la invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa es una excepción en el actual contexto internacional, aunque de graves consecuencias para todo el mundo.

La aplicación del derecho internacional humanitario (DIH), antiguamente llamado “derecho de guerra”, es de por sí compleja cuando las partes en las hostilidades son Estados, pero lo es más aún cuando una o más partes son actores armados no estatales (AANE).

Los actores no estatales que participan en conflictos armados están obligados por las normas del DIH, aun cuando no hayan participado en el proceso de creación de estas o consentido con las mismas. Estos grupos pueden, por lo tanto, no sentirse obligados a cumplir dichas normas y transgredirlas abiertamente generando violaciones al derecho y, por lo tanto, ser objeto de sanciones.

Sin embargo, no todos los AANE consideran tener derecho a violar las normas del derecho internacional a las que nunca se han adherido formalmente. En busca de prestigio y de cierto reconocimiento internacional ciertos AANE manifiestan unilateralmente su adhesión a dichas normas o a algunas de ellas.

Al no existir una definición jurídica de los AANE, en este artículo partiremos de la identificación de una definición que sea útil para el propósito de este y presentaremos un breve análisis sobre los alcances de esta definición cuando estos actores participan en los conflictos armados, particularmente en los conflictos armados no internacionales.

Luego abordaremos cómo el DIH puede ser o no aplicable a los AANE, y nos referiremos a su responsabilidad por violaciones a normas de esta rama del derecho internacional, así como al papel que puedan o no tener en su desarrollo, incluyendo en la formación de nuevas normas internacionales.

REFLEXIONES SOBRE
LOS COMPROMISOS
UNILATERALES DE LOS
ACTORES ARMADOS
NO ESTATALES: LA
EXPERIENCIA DE
GENEVA CALL

CONSIDERATIONS ON
THE UNILATERAL
COMMITMENTS OF
ARMED NON-STATE
ACTORS — THE
EXPERIENCE OF THE
GENEVA CALL

Asimismo, analizaremos los compromisos unilaterales de los AANE con las normas del DIH y sus consecuencias jurídicas. Examinaremos el caso particular de las Actas de Compromiso que suscriben varios AANE con el propósito de adherirse a la prohibición total de las minas antipersona, y que son patrocinadas por una organización no gubernamental conocida con el nombre de Geneva Call. Se trata de un tipo de compromiso unilateral e innovador, tanto en su forma como en su contenido que cuenta con muchos partidarios y con algunos detractores, y que tiene potencial de ser replicado en el futuro y contribuir a un mayor desarrollo y respeto del DIH.

2. Definición de Actores Armados No Estatales (AANE)

No existe una definición jurídica internacional para los AANE por lo que, para efectos de este artículo, usaré la siguiente definición: de grupos armados no estatales que emplea los Lineamientos para Negociaciones Humanitarias con los Grupos Armados, documento de las Naciones Unidas' (traducido del inglés):

Los grupos armados no estatales son grupos que tienen el potencial de emplear armas en el uso de la fuerza para lograr objetivos políticos, ideológicos o económicos; no están dentro de las estructuras militares formales de los Estados, alianzas de Estado u organizaciones intergubernamentales y no están bajo el control del Estado o Estados en los que operan (McHugh & Bessler, 2006, p. 6).

Salvo algunas excepciones, como el actual conflicto en Ucrania, los conflictos armados contemporáneos tienen lugar predominantemente dentro de los Estados en lugar de entre Estados. Los AANE están involucrados en prácticamente todos estos conflictos como partes en las hostilidades.

Cierto es, no obstante, que desde hace un tiempo es común la intervención de fuerzas militares extranjeras dentro del territorio de Estados con conflictos armados internos que, aun sin participar directamente en la batalla, complejizan los conflictos. Puede tratarse de operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización de Naciones Unidas (ONU), de intervenciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), operaciones de gestión de crisis por parte de la Unión Europea o incluso de Estados individuales, como, por ejemplo, la presencia militar de Francia en Malí. Son numerosos estos casos hoy en día, sin embargo, no me referiré a ellos en el marco de este artículo, al no considerarlos dentro de la definición de AANE.

A diferencia de los Estados como partes en los conflictos, las normas internacionales aplicables a los AANE no son siempre claras.

Para el caso de los conflictos armados que no sean de índole internacional no cabe duda de que a los AANE que participan como parte en las hostilidades se les aplica el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949², el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 197³ y normas de la costumbre del derecho internacional humanitario⁴. Sin embargo, más allá de estas normas entramos en un terreno un tanto incierto.

En lo referido a los tratados son insuficientes aquellos aplicables a los conflictos armados no internacionales. Además de los mencionados en el párrafo anterior, es el caso también de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW) (en su versión enmendada⁵) y sus protocolos⁶, el Estatuto de la Corte Criminal Internacional, el Tratado de Ottawa que prohíbe las minas antipersona, la Convención sobre Municiones en Racimo, la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción, y la Convención de La Haya sobre la Protección de la Propiedad Cultural y su segundo protocolo.

En lo que respecta a la costumbre internacional muchas reglas se aplican tanto a los conflictos internacionales como a los no internacionales, resultado de la práctica de los Estados que ha ido expandiendo las reglas aplicables a los conflictos internacionales a aquellos que no lo son. Es así, que gran parte de las reglas de la costumbre internacional aplicable al DIH son, en opinión del Comité Internacional de la Cruz Roja⁷ (CICR), aplicables de alguna u otra forma a los conflictos no internacionales.

3. Aplicación del derecho internacional humanitario por los AANE

Una parte significativa de las normas del DIH, al ser aplicables a los conflictos armados no internacionales, incumben y obligan tanto a Estados como a los AANE. Por lo tanto, no cabe duda de que los AANE pueden ser responsables de violaciones al DIH. Es importante, sin embargo, dejar en claro, que el simple hecho de ser AANE y participar en conflictos armados no implica que violen normas del DIH. Al igual que los Estados en conflictos armados, los AANE pueden estar violando algunas normas del DIH, pero respetando

REFLEXIONES SOBRE
LOS COMPROMISOS
UNILATERALES DE LOS
ACTORES ARMADOS
NO ESTATALES: LA
EXPERIENCIA DE
GENEVA CALL

CONSIDERATIONS ON
THE UNILATERAL
COMMITMENTS OF
ARMED NON-STATE
ACTORS — THE
EXPERIENCE OF THE
GENEVA CALL

otras normas de esta misma rama del derecho, independientemente de lo que disponga el derecho interno de cada Estado en cuyo territorio se encuentran o realizan actividades estos actores.

Los AANE están definitivamente sometidos a las normas del DIH, las que deben respetar, así no hayan participado en su proceso de creación. En principio, los AANE no son sujetos creadores de normas del derecho internacional público.

Desde el punto de vista político, es de esperar que todo AANE tenga interés en respetar normas del DIH, por ejemplo, con el objeto de presentar una imagen favorable ante la opinión pública internacional y obtener, de esta manera, una cierta legitimidad en la comunidad internacional.

Desde la posición clásica del derecho internacional, su doctrina y su costumbre son los Estados los sujetos del derecho internacional por excelencia. Desarrollos más recientes aceptan a otros sujetos internacionales, incluyendo a las organizaciones internacionales e incluso al individuo en ciertos contextos, además de a la “comunidad beligerante” y los “movimientos de liberación nacional”; es en estos últimos casos donde se puede encontrar una convergencia con los AANE.

Admitamos que los AANE, para ser considerados como sujetos de derecho internacional, en tanto que comunidad beligerante o movimientos de liberación nacional, deben reunir los requisitos que establece el derecho internacional⁸, pero admitamos, asimismo, que pueden existir AANE que no reúnan esos requisitos y, sin embargo, tienen participación en conflictos armados. No abordaré en este artículo la discusión de si un AANE es o no un movimiento de liberación nacional o una comunidad beligerante.

Cabe entonces hacernos la pregunta de si los AANE participan en el desarrollo del DIH. La respuesta no es sencilla. Es evidente que el comportamiento de todas las partes en los conflictos armados puede contribuir indirectamente a la creación de una nueva norma del DIH o a establecer que una norma contenida en un tratado internacional se convierta en parte de la costumbre del DIH, y, por lo tanto, de obligatoria aplicación para todas las partes en un conflicto.

Esto responde parcialmente a la pregunta planteada, pero no en su totalidad, pues queda pendiente definir si los AANE son participantes activos en la creación de normas internacionales. Como visto antes, un AANE puede ser sujeto del derecho internacional si reúne los requisitos para ser reconocido como comunidad beligerante o como movimiento de liberación nacional, pero puede que no reúna dichas condiciones. Aún si reuniera, no existe

consenso con respecto a la capacidad de sujetos distintos a los Estados para a la creación de normas del DIH.

Tomando en cuenta que los AANE están presentes en casi todos los conflictos armados de la actualidad, podemos plantear la importancia de obtener compromisos de estos grupos para el respeto de las normas del DIH, más allá incluso de aquellas a las que por el derecho consuetudinario están obligados.

Los últimos 25 años han sido testigos de la negociación y entrada en vigor de tratados internacionales que se enmarcan en el DIH y que tienen relación con el empleo de armas convencionales. Destacan entre estos el Tratado de Ottawa sobre las minas antipersona y la Convención sobre Municiones en Racimo, arriba mencionados.

Estos son tratados que han recibido un amplio respaldo de la comunidad internacional, que cuentan con un gran número de Estados parte y que han entrado en vigor en un lapso de relativo corto de tiempo. Al mismo tiempo, contienen numerosas obligaciones, que van desde la prohibición de la adquisición, producción y empleo de las armas a las que hacen específica referencia, hasta la limpieza de aquellas que han sido sembradas (para el caso de las minas antipersona) o que permanecieron activas luego de su empleo en el pasado (para el caso de las municiones de racimo), así como para la destrucción de sus *stocks*.

Pese a encontrarse en avanzados procesos de universalización, las normas contenidas en estos tratados no cuentan todavía con suficiente respaldo internacional como para ser consideradas parte del derecho internacional consuetudinario, a diferencia de la mayoría de normas en las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977 o, hasta cierto punto, de las convenciones sobre la prohibición de armas biológicas⁹ y de armas químicas¹⁰, en lo referido al empleo de estas armas de destrucción masiva.

Naturalmente, los AANE están obligados por estos tratados en lo que respecta a su aplicación territorial. Es decir, por ejemplo, el uso de minas antipersona por parte de un AANE dentro del territorio de un Estado parte de la Convención de Ottawa constituye una violación del DIH, pero no lo será necesariamente si el empleo se lleva a cabo en el territorio de un Estado no parte de dicho tratado. Seguirá siendo una violación del DIH independientemente si el Estado ha elaborado o no legislación nacional criminalizando el empleo de minas antipersona.

REFLEXIONES SOBRE
LOS COMPROMISOS
UNILATERALES DE LOS
ACTORES ARMADOS
NO ESTATALES: LA
EXPERIENCIA DE
GENEVA CALL

CONSIDERATIONS ON
THE UNILATERAL
COMMITMENTS OF
ARMED NON-STATE
ACTORS – THE
EXPERIENCE OF THE
GENEVA CALL

4. Compromisos unilaterales con el DIH por los AANE

¿Pueden entonces los AANE obligarse unilateralmente con respecto a una obligación que por naturaleza corresponde al DIH, y, de ser así, ¿cuál sería el valor jurídico o político de ese compromiso?

Compromisos de esta categoría son frecuentes durante los conflictos armados y no son necesariamente recientes. Generalmente han sido obtenidos mediante arreglos y negociaciones informales con agencias humanitarias, pertenezcan o no al sistema de las Naciones Unidas, o con el CICR. Estos compromisos se generan muchas veces para asegurar el acceso de ayuda humanitaria a comunidades aisladas por la guerra o por desastres naturales, a fin de poder ingresar a territorios ocupados por los AANE. Pero estos compromisos suelen ser de corta duración, confidenciales o secretos, y no tienen necesariamente vocación de continuidad jurídica.

En el caso particular del CICR, esta entidad tiene reconocimiento especial en su relación con los ANNE, que se deriva de lo plasmado en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, donde se señala que: “Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto”.

La creación y el inicio de las actividades de la organización no gubernamental Geneva Call¹¹ (El Llamado de Ginebra), cuyo lanzamiento oficial tuvo lugar en 2000, ha generado un estilo muy particular de obtener y mantener vigentes compromisos de parte de ciertos AANE interesados en obtener cierto reconocimiento internacional, pero también eventualmente interesados en adoptar una actitud más responsable con respecto a la protección de la población civil.

Fue el Tratado de Ottawa sobre las minas antipersona quien motivó a Geneva Call a desarrollar una innovadora herramienta para obtener compromisos de parte de AANE, quienes, por no ser Estados, no pueden suscribirse a este tratado. Esta herramienta es el Acta de Compromiso (Deed of Commitment).

Al momento de su lanzamiento el aporte de Geneva Call fue instar a los AANE a suscribir un compromiso escrito por el cual se adhieren a la prohibición total de las minas antipersona y a cooperar en la acción contra las minas¹².

Geneva Call tiene su propia definición de lo que es un AANE, la cual no dista mucho de la empleada en las Naciones Unidas. En esta definición se descarta a los grupos paramilitares, al considerarlos como atados a un aparato estatal, y excluye específicamente a grupos criminales y a los individuos¹³.

Sólo los Estados son signatarios y partes en el Tratado de Ottawa, pero durante su negociación la delegación colombiana propuso que el tratado incluyera una disposición regulando a los grupos armados de oposición, propuesta que no fue incluida en su texto¹⁴. Al no estar los AANE incluidos en el texto de esta convención, surgió la iniciativa de Geneva Call de obtener compromisos públicos de parte de estos para el respeto de las obligaciones contenidas en este tratado, promoviendo la firma del Acta de Compromiso.

Mediante este instrumento, suscrito por un representante debidamente autorizado, la AANE en cuestión se adhiere a la prohibición total de las minas antipersonal y de las minas antivehículo, que abarca tanto el uso como la producción, la adquisición, el almacenamiento y la transferencia de estas armas, así como la destrucción de todas sus existencias.

El instrumento de Acta de Compromiso no reproduce el texto del Tratado de Ottawa, aunque hace referencia al mismo en su preámbulo, y cuenta con varios elementos que vale la pena destacar, tanto por su singularidad como por sus implicancias.

En primer lugar, va más allá de la definición de mina antipersonal que se encuentra en el texto del Tratado de Ottawa, al definirla no en tanto su diseño sino por sus efectos. Esto tiene importancia al momento de la interpretación, puesto que incluye a ciertos artefactos improvisados o incluso a algunas armas trampa, que algunos Estados pueden no considerar *strictu sensu* como minas antipersona.

Además, la prohibición contenida en el acta abarca también a las minas antivehículo que se activan por la presencia, proximidad o contacto de un vehículo, que no se encuentran prohibidas ni bajo el ámbito de aplicación del Tratado de Ottawa ni de ningún otro tratado, ni tampoco por la costumbre internacional. El empleo de las minas antivehículo están reguladas por el Protocolo II de la Convención sobre ciertas armas convencionales y por su versión enmendada de 1996, lo que incluye restricciones en su uso en ciertas circunstancias, pero no están prohibidas *per se*.

Otro compromiso es que las AANE firmantes se comprometen a cooperar en los programas de remoción y destrucción de minas, de asistencia a las víctimas y de sensibilización a las comunidades sobre el peligro de estos artefactos explosivos.

REFLEXIONES SOBRE
LOS COMPROMISOS
UNILATERALES DE LOS
ACTORES ARMADOS
NO ESTATALES: LA
EXPERIENCIA DE
GENEVA CALL

CONSIDERATIONS ON
THE UNILATERAL
COMMITMENTS OF
ARMED NON-STATE
ACTORS – THE
EXPERIENCE OF THE
GENEVA CALL

En tercer lugar, los AANE se obligan a ser monitoreados en su aplicación del Acta de Compromiso y a recibir visitas de verificación de cumplimiento por parte de Geneva Call. Los Estados no tienen una obligación de naturaleza igualmente intrusiva en el texto del Tratado de Ottawa.

Asimismo, y en cuarto lugar, los AANE admiten plenamente que este acto unilateral por el cual se comprometen no implica ningún reconocimiento especial desde el punto de vista jurídico, ni como Estado, ni como ningún otro sujeto del derecho internacional.

Las actas se firman en una ceremonia formal que tiene lugar en la sede de la República y Cantón de Ginebra (Ginebra, Suiza), la que además es depositaria de todas estas actas.

La firma de las actas es resultado de intensas interacciones de Geneva Call con AANE, que incluso se moviliza al terreno para conocer mejor a la dirigencia de cada AANE y recabar información particular. El proceso de negociación es a veces largo y no siempre desemboca en la suscripción de un Acta de Compromiso.

El Acta de Compromiso referido a la prohibición de las minas antipersona y la acción contra las minas ha sido suscrita por 54 AANE. Estos grupos operan, o han operado (algunos ya no existen) en Birmania, Burundi, la República Democrática del Congo, India, Irán, Irak, Líbano, Malí, Filipinas, Somalia, Sudán, Siria, Turquía, Yemen y Tailandia, además del territorio del Sahara Occidental. Algunos firmantes son ampliamente conocidos como el caso del SPLM/A¹⁵ en Sudán (que conformaría el nuevo estado de Sudán del Sur), el PKK en Turquía¹⁶ o el Frente Polisario en el Sahara Occidental. Las firmas más recientes corresponden a AANE en Tailandia, en Siria y en Yemen.

Existen otras peculiaridades derivadas del texto del Acta de Compromiso, que se podrán abordar en otro artículo. Lo más destacable con relación al objeto de este artículo tiene que ver con el valor jurídico y político de estos compromisos unilaterales.

Los AANE que firman esta Acta de Compromiso pueden operar dentro del territorio de un Estado que puede o no ser parte en el Tratado de Ottawa. Por lo tanto, si dentro de un Estado que no es parte en este tratado se encuentra un AANE que haya suscrito el Acta, dicho AANE se estaría "obligando" a renunciar al empleo de un arma, en este caso de una mina terrestre, que el Estado podría estar empleando incluso en su contra. De otro lado, si el AANE firmante opera dentro del territorio de un Estado parte del Tratado de Ottawa, se estaría comprometiendo a algunas obligaciones que incluso no comprometen a tal Estado (por ejemplo, al empleo de minas antivehículo).

No todas las aproximaciones del Geneva Call con AANE han resultado en la firma del Acta de Compromiso. Un caso notable es el del ELN¹⁷ o de la FARC¹⁸, en Colombia, pese a los diversos encuentros de Geneva Call con la dirigencia de ambas organizaciones.

Geneva Call, con sede en Suiza, es miembro de la International Campaign to Ban Landmines (ICBL), conglomerado de diversas ONG que ganó el premio Nobel de la Paz en 2017. Cuenta con el respaldo de varios países, y de la Confederación Suiza, quienes financian sus actividades, además de la ONU a través del fondo fiduciario que administra el Servicio de las Naciones Unidas para actividades relativas a las Minas (UNMAS), ente principal coordinador de estas actividades en el sistema de la ONU.

La ONU ha recibido positivamente la labor de Geneva Call, reconociendo el impacto de su accionar. Martin Barber, director de UNMAS, expresa en el prefacio de una publicación sobre los AANE y las minas¹⁹, de 2005, que la falta de progreso en la adhesión de algunos países fuertemente afectados por las minas se debía a que los grupos rebeldes que las utilizaban no se consideraban obligados por los compromisos que pudieran asumir los gobiernos de turno y que Geneva Call presentaba un nuevo y revolucionario enfoque al involucrar directamente a los AANE para que se comprometían con la esencia del Tratado de Ottawa mediante la firma del Acta de Compromiso.

Barber agrega que el éxito del enfoque de Geneva Call se ilustra en el caso de Sudán, cuando luego que el SPLM/A suscribiera el Acta de Compromiso el Gobierno de Sudán ratificó, en octubre de 2003, la Convención de Ottawa. En opinión de Barber, que está fundada en conversaciones sostenidas con altos funcionarios del gobierno, Sudán no habría ratificado la Convención de no haberse comprometido el SPLM/A a prohibir las minas terrestres. Barber sostiene, además, que la iniciativa de Geneva Call: “[...] no sólo estimuló al gobierno y al SPLM/A a trabajar juntos y con las Naciones Unidas para tratar el problema de las minas terrestres, sino que también los contactos realizados a través de este proceso fueron un valioso pilar para el Acuerdo General de Paz”.

Las reuniones de los Estados parte en la Convención de Ottawa, así como sus Conferencias de Examen, han sido oportunidades para destacar la importancia de promover la observancia de las obligaciones en la Convención por parte de los AANE, así como la labor de Geneva Call con respecto a nuevas firmas del Acta de Compromiso. Por ejemplo, en ocasión de la Primera Conferencia de Examen, en 2004, se adoptó el Plan de Acción de Nairobi, cuya medida 7 dice: “Todos los Estados parte: [...] Seguirán promoviendo la observancia universal de las normas de la Convención mediante la condena del empleo, el almacenamiento, la producción y la

REFLEXIONES SOBRE
LOS COMPROMISOS
UNILATERALES DE LOS
ACTORES ARMADOS
NO ESTATALES: LA
EXPERIENCIA DE
GENEVA CALL

CONSIDERATIONS ON
THE UNILATERAL
COMMITMENTS OF
ARMED NON-STATE
ACTORS – THE
EXPERIENCE OF THE
GENEVA CALL

transferencia de minas antipersona por agentes armados no estatales y la adopción de medidas apropiadas para ponerles fin²⁰. La Segunda Conferencia de Examen, en 2009, al adoptar el Plan de Acción de Cartagena recogió en la medida 4 el mismo enunciado²¹. Similar formulación se emplea en el Plan de Acción de Maputo, adoptado por la Tercera Conferencia de Examen, en 2014²², y en el Plan de Acción de Oslo, adoptado por la Cuarta Conferencia de Examen, en 2019²³, aunque en las dos últimas conferencias ya no hay referencia directa a Geneva Call.

Posteriormente, las actividades de Geneva Call han tenido el reconocimiento del propio Secretario General de la ONU, quien en un informe sobre la protección de los civiles en los conflictos armados de 2009²⁴, al referirse a la importancia de vincularse con los AANE a fin de que respeten el derecho internacional humanitario y se comprometan expresamente a cumplir sus obligaciones o a adoptar compromisos en ese sentido, destaca como eficaz el Acta de Compromiso de Geneva Call para acabar con el empleo de las minas antipersona. Semejante reconocimiento se presenta en el informe del año 2010²⁵.

De otro lado, el informe del Secretario General de la ONU sobre la protección de los civiles en conflictos armados, de 2012, hace una favorable referencia a la labor de Geneva Call en la verificación del cumplimiento de los compromisos asumidos por un AANE (el Frente Moro de Liberación Islámica) con respecto a supuestas violaciones del Acta de Compromiso.

El impacto positivo de la labor de Geneva Call con respecto a los compromisos escritos que obtuvo por parte de los AANE para la prohibición de las minas terrestres y para la acción contra las minas, le motivó a explorar otros compromisos que los AANE podrían estar dispuestos a asumir pública y formalmente en el área del DIH o de los derechos humanos. De esta manera, Geneva Call fue ampliando el espectro de sus actividades para abarcar Actas de Compromiso para la Protección de la Niñez frente a los Efectos de los Conflictos Armados (2010)²⁶; para la Prohibición de la Violencia Sexual en Situaciones de Conflicto Armado y para la Eliminación de la Discriminación por Género (2012)²⁷; para la Protección de la Atención de la Salud en Conflictos Armados (2018)²⁸; y para la Prevención del Hambre y Abordaje de la Inseguridad Alimentaria Relacionada con el Conflicto (2021).

El acta sobre la protección de la niñez en los conflictos armados recibió también un considerable reconocimiento internacional, Katarina Mansson afirma en su artículo "The principle of humanity in the development of 'special protection' for children in armed conflict"²⁹:

[...] el Acta de Compromiso representa una vía novedosa e innovadora para que los organismos de expertos independientes accedan y

participen en el diálogo con los grupos armados no estatales con el fin de fortalecer la conciencia de estos últimos y el cumplimiento del derecho internacional en lo que respecta a la protección de los niños. Tomando nota del artículo 7, en el que los signatarios se comprometen a proporcionar ayuda y atención a los niños en las zonas en las que ejerzan su autoridad, esto incluye “obligaciones positivas” equivalentes de los grupos armados no estatales para proteger a los niños (Searching for a “Principle of Humanity” in International Law, 2013, pp. 149-180).

No obstante, el amplio reconocimiento de la importancia de la labor de Geneva Call, ha tenido y tiene detractores. En 2007, en ocasión de la Séptima Conferencia de los Estados Parte en la Convención de Ottawa la delegación de Turquía³⁰, acusó a Geneva Call de haber instado a PKK a firmar un Acta de Compromiso sin el consentimiento del gobierno turco o sin ni siquiera su conocimiento. Aunque Geneva Call alegó haber informado al gobierno de estos encuentros, Turquía le prohibió ingresar en su territorio para llevar a cabo labores de verificación de cumplimiento del Acta de Compromiso por parte de PKK. Situación similar se dio en reuniones posteriores en el marco de este tratado.

Del mismo modo, en 2010 la Corte Suprema de los Estados Unidos, con relación al caso *Holder vs. Humanitarian Law Project* decidió que las organizaciones que prestaran entrenamiento en derecho internacional a organizaciones reconocidas como grupos terroristas por el Departamento de Estado estarían cometiendo un crimen³¹. Tomando en cuenta que Geneva Call trabaja en ese sentido con el PKK, quien para Estados Unidos es considerada una organización terrorista desde el 8 de octubre de 1997³², podría, de alguna manera, estimarse que sus actividades son ilegales bajo el derecho de los Estados Unidos.

5. Reflexiones adicionales

No es intención de este artículo defender la labor de Geneva Call, en cada extremo, sino de rescatar la importancia de interactuar con AANE a fin de lograr compromisos formales con respecto a alguna norma del DIH, o, para el caso, de los derechos humanos, que se desee de manera especial preservar y promover.

El hecho que la suscripción de las Actas de Compromiso por parte de los AANE sea pública imprime a estos compromisos un carácter más formal y serio, pero obviamente estos actos, y la labor de Geneva Call, están expuestos a críticas de algunos Estados que se consideren afectados

REFLEXIONES SOBRE
LOS COMPROMISOS
UNILATERALES DE LOS
ACTORES ARMADOS
NO ESTATALES: LA
EXPERIENCIA DE
GENEVA CALL

CONSIDERATIONS ON
THE UNILATERAL
COMMITMENTS OF
ARMED NON-STATE
ACTORS — THE
EXPERIENCE OF THE
GENEVA CALL

por la interacción de esta organización con AANE que están presentes en sus territorios. Esto no ocurre, o en todo caso no se hace de público conocimiento, cuando la interacción con una AANE la lleva a cabo el CICR o cuando una agencia humanitaria de las Naciones Unidas se vincula de manera confidencial y con mucha discreción con estos grupos.

Teniendo en cuenta que los conflictos armados actuales, y ya desde hace mucho tiempo atrás, son fundamentalmente de naturaleza no internacional, lo que hagan o no hagan los AANE involucrados puede y tiene un impacto en el desarrollo del DIH. De tratarse de compromisos asumidos de forma solemne y pública pueden contribuir a la formación de una norma consuetudinaria del DIH o al robustecimiento de una norma contenida únicamente en tratados.

Este no sería el caso de grupos paramilitares y/o de mercenarios, como el Grupo Wagner, de origen ruso, que participa activamente en el conflicto armado en Ucrania, pero que se encuentra muy activo también en países del continente africano.

El trabajo de Geneva Call nos invita a la reflexión sobre el futuro desarrollo del DIH, a fin de que el mismo se mantenga relevante y se vea fortalecido, sobre todo en contextos de crisis internacional donde la tentación del uso de la fuerza armada, prescindiendo del derecho internacional público es muy grande, y en particular cuando es una gran potencia militar la que cae en esta tentación.

El DIH encuentra muchos desafíos en su aplicación, pero esto no ha impedido su desarrollo y expansión paulatinos, aunque con tropiezos, como resultado de la observación de los horrores de la guerra, de la mano con el desarrollo de la idea de lo que es y de lo que no es humanitario. Esta idea es cada vez más rica y ambiciosa en contenido, generado no sólo por un cambio en el parecer y posición de los Estados sino por una mayor conciencia de la humanidad en su conjunto, en la que la sociedad civil organizada ha tenido un papel fundamental.

REFERENCIAS

Clapham, A. (2006). *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press.

Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (H.CP)*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1954-hague-convention-cultural-property-5tdm2q.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1972-bacteriological-weapons-convention-5tdm6y.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW)*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-1980-ccw.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y Otros Artefactos (Protocolo II) (CCW.P.II)*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-1980-ccw-protocol-2.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1993-chemical-weapons-convention-annex-5tdmj2.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y Otros Artefactos según fue enmendado el 3 de mayo de 1996 (Protocolo II según fue enmendado el 3 de mayo de 1996)*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1980-cccw-protocol-2-amended-1996-5tdl6g.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/treaty/treaty-1997-anti-personnel-mines.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1998-icc-5tdm58.htm>

Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1954-hague-convention-protocol-2-1999-5tdks5.htm>

REFLEXIONES SOBRE
LOS COMPROMISOS
UNILATERALES DE LOS
ACTORES ARMADOS
NO ESTATALES: LA
EXPERIENCIA DE
GENEVA CALL

CONSIDERATIONS ON
THE UNILATERAL
COMMITMENTS OF
ARMED NON-STATE
ACTORS — THE
EXPERIENCE OF THE
GENEVA CALL

- Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Enmienda de 2001 a la Convención de 1980*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/article/other/treaty-1980-cccw-amendment-article-1-2001-5x6mhx.htm>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Protocolo sobre los Restos Explosivos de Guerra (Protocolo V) (CCW.P.V)*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1980-cccw-protocol-5-erw-5x6lck.htm>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (s.f.). *Convención sobre municiones en racimo*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/publication/p0961.htm>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (1986). *Los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949*, CICR.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (1996). *Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949*, CICR.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2019). *International Review of the Red Cross, Humanitarian debate: Law, policy, action – Memory and War* (Vol 101, Número 910), CICR y Cambridge University Press.
- Haug, H. (1993). *International Humanitarian Law – An Introduction*. Henry Dunant Institute HAUPT.
- Henckaerts, J.M. y Doswald Beck, L. (2005). *Customary International Humanitarian Law, (Vol I: Rules)*. Comité Internacional de la Cruz Roja, Cambridge University Press.
- La Haye, E. (2008). *War Crimes in Internal Armed Conflicts*. Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge University Press.
- Mansson, K. (2013). The principle of humanity in the development of “special protection” for children in armed conflict: 60 years beyond the Geneva Convention on the Rights of the Child en Kjetil Mujezinovic Larsen, Camilla Guldahl Cooper y Gro Nystuen (Ed.), *Searching for a 'Principle of Humanity' in International Humanitarian Law*. Cambridge University Press.
- Mc Goldrick, C. (2015). The state of conflict today: Can humanitarian action adapt en *International Review of the Red Cross – Humanitarian debate: Law, policy, action: The evolution of warfare*, (Vol 97, November, 1179-1208). CICR.
- Mc Hugh, G. y Bessler, M. (2006). *Humanitarian Negotiations with Armed Groups – A Manual for Practitioners*, United Nations.
- Minear, L. (2007). The craft of humanitarian diplomacy en Larry Minear y Hazel Smith (Ed.), *Humanitarian Diplomacy – Practitioners and Their Craft*. United Nations University Press.

Program for the Study of International Organizations (2005). *Armed Non-State Actors and Landmines*, (Vol I, A global report profiling NSAS and their use, acquisition, production, transfer and stockpiling of landmines). PSIO.genevacall.org/wp-content/uploads/2019/02/5.pdf

NOTAS

1 Mc Hugh, Gerard y Manuel Bessler, *Humanitarian Negotiations with Armed Groups – A Manual for Practitioners*, January 2006.

2 El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 dice: “En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar como mínimo, las siguientes disposiciones: (...)”. *Además las Partes en conflicto hará lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio. La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.*”

3 Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II).

4 Henckaerts, Jean-Marie y Louise Doswald Beck, *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Cambridge University Press, 2005 (pag. Xxviii).

5 En 2001 se enmendó el artículo 1 de la Convención sobre ciertas armas convencionales, a fin de ampliar su ámbito de aplicación a los conflictos armados no internacionales.

6 En particular el Protocolo II en su versión enmendada de 1996, cuyo título completo es Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, y el Protocolo V sobre los Restos Explosivos de Guerra, de 2003.

7 Comité Internacional de la Cruz Roja (<https://www.icrc.org/es>).

8 Generalmente se mencionan como requisitos el control efectivo de alguna parte del territorio, que tenga cierta importancia y continuidad o que sea auténticamente nacional.

REFLEXIONES SOBRE
LOS COMPROMISOS
UNILATERALES DE LOS
ACTORES ARMADOS
NO ESTATALES: LA
EXPERIENCIA DE
GENEVA CALL

CONSIDERATIONS ON
THE UNILATERAL
COMMITMENTS OF
ARMED NON-STATE
ACTORS – THE
EXPERIENCE OF THE
GENEVA CALL

- 9 El título completo es Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción (1972).
- 10 El título completo es Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción.
- 11 Geneva Call (<https://www.genevacall.org/>).
- 12 En inglés «Deed of Commitment for Adherence to a Total Ban on Anti-Personnel Mines and for Cooperation in Mine Action».
- 13 Traducción del inglés por el autor.
- 14 Clapham, Andrew, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, 2006 (pag.291).
- 15 Sudan People's Liberation Movement-Army.
- 16 Partido de los Trabajadores de Kurdistan.
- 17 Ejército de Liberación Nacional.
- 18 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
- 19 PSIO Program for the Study of International Organizations (PSIO), *Armed Non-State Actors and Landmines, Volume I, A global report profiling NSAs and their use, acquisition, production, transfer and stockpiling of landmines*, PSIO, 2005 ([genevacall.org/wp-content/uploads/2019/02/5.pdf](https://www.genevacall.org/wp-content/uploads/2019/02/5.pdf)).
- 20 Informe Final de la Primera Conferencia de Examen de los Estados Partes en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersona y sobre su destrucción (APLC/CONF/2004/5).
- 21 Informe Final de la Segunda Conferencia de Examen de los Estados Partes en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersona y sobre su destrucción (APLC/CONF/2009/9).
- 22 APLC/CONF/2014/WP.5.
- 23 APLC/CONF/2019/5.
- 24 S/2009/277.
- 25 S/2010/579.

- 26 Acta firmada por 31 AANE.
- 27 Acta firmada por 25 AANE.
- 28 Acta firmada por 5 AANE.
- 29 En Searching for a “Principle of Humanity” in *Internataional Humanitarian Law*, editado por Kjetil Mujezinovic Larsen, Camilla Guldahl Cooper y Gro Nystuen, Cambridge University Pressm 2013 (capítulo 6, pp.149-180).
- 30 Turquía se adhirió a la Convención de Ottawa el 23 de setiembre de 2003 y la Convención entró en vigor para este estado el 1 de marzo de 2004.
- 31 <https://www.justice.gov/osg/brief/united-states-v-humanitarian-law-project-petition>
- 32 <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/>.

REFLEXIONES SOBRE
LOS COMPROMISOS
UNILATERALES DE LOS
ACTORES ARMADOS
NO ESTATALES: LA
EXPERIENCIA DE
GENEVA CALL

CONSIDERATIONS ON
THE UNILATERAL
COMMITMENTS OF
ARMED NON-STATE
ACTORS – THE
EXPERIENCE OF THE
GENEVA CALL

Recibido: 28/4/2023

Aprobado: 14/6/2023

Gonzalo Rivera Roldán

Ministro consejero en el Servicio Diplomático de la República, actual cónsul general adscrito del Perú en Hartford, Estados Unidos. Ha cumplido funciones en la Misión Permanente del Perú ante las Naciones Unidas en Nueva York, y en la Embajada del Perú en Bolivia. Cuenta con una maestría de investigación en Estudios Políticos en la Universidad de París 2, Panthéon-Assas; y una maestría en Ciencia Política-Relaciones Internacionales en la Universidad de Lyon, Francia. Es graduado de la Academia Diplomática del Perú e hizo sus estudios de pregrado en la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa.

Correo electrónico: gonzaloarivera@gmail.com

The business of doing business with the United Nations

El negocio de hacer negocios con las Naciones Unidas

RESUMEN

Este artículo revisa los vínculos del sector privado, especialmente las empresas multinacionales, con las Naciones Unidas. En una primera parte se comenta sobre cómo se da la interacción en esta relación, para lo cual la sección se ha subdividido en dos etapas, la primera para el periodo que cubre desde la creación de las Naciones Unidas, a mediados de la década de 1940, hasta el año 2000, y un segundo momento desde el 2000 a la fecha. Se examina brevemente la evolución de esta relación para ver cómo ha ido cambiando en el tiempo hasta consolidarse en la actualidad. En la parte final se explican algunas de las principales motivaciones que llevan a las empresas a cooperar con las Naciones Unidas, exponiendo tres razones que se estima son las principales causas que explican este fenómeno.

Palabras clave:

Naciones Unidas, empresa multinacional, sector privado, cooperación, multilateralismo.

ABSTRACT

This article reviews the links of the private sector, particularly multinational corporations, with the United Nations. The first part comments on the nature and ways of this interaction. This section has been divided into two intervals: one covers the period from the creation of the United Nations, in the mid-1940s, to the year 2000; later, a second moment ranges from 2000 to date. The evolution of this interaction is briefly examined to see how it has changed over the years until its consolidation nowadays. In the final part of the article, some of the main motivations that lead companies to cooperate with the United Nations are outlined, arguing three reasons considered to be the most relevant causes to explain this phenomenon.

Key words:

United Nations, multinational corporations, private sector, partnerships, multilateralism.

1. Introduction

The Multinational Corporation (MNC) is not an invention of our time; however, it is in the past few decades that they have risen in the international system as relevant actors (Strange, 2009, p. 73). The emergence of these large companies in the international context was driven by the dissemination of the liberal ideals upon which the United Nations (UN) was created, at the dawn of the postwar era. Nowadays, they have acquired a huge momentum since the end of the Cold War. In this new scenario, marked by the acceleration of globalization, MNC have achieved colossal dimensions, in some cases economically surpassing Nation-States. This economic power has led them to exercise political power as well, with the ability to influence States' governments. With their incursion into the international arena, MNC now interact with the States and International Organizations, like the UN. As the former UN Secretary General Kofi Annan declared in 1998: "So let us choose to unite the power of markets with the authority of universal ideals" (UN, SG/SM/6448), establishing two years later the Global Compact, the greatest regime to link the UN with the private sector. Since then, the private sector has engaged continuously and actively in almost every single unit or agency of the UN system. The questions briefly discussed in this paper are how MNC engage in the UN multilateral system and why they do that.

THE BUSINESS OF
DOING BUSINESS
WITH THE
UNITED NATIONS

EL NEGOCIO DE HACER
NEGOCIOS CON LAS
NACIONES UNIDAS

2. The Private Sector and the United Nations

The links between the UN and the business sector are not new. However, in recent years such ties have deepened and broadened, resulting in innovations in this relationship. We will see this evolution.

2.1 Evolution between 1945 and 2000

The contemporary international order is fundamentally the product of interactions between States, markets, and civil society (represented mainly by MNC and NGOs, respectively). Nonetheless, States and their organizations keep the central role in its conduction. That order, established in the postwar context, was largely designed by the US, based on liberal paradigms which seek to ensure peace through democracy, free trade, investment, market rules, and political settlement structures, and considered some spaces of participation for civil society and the private sector (Ikenberry, 1999, as cited in Muldoon, 2003, p.151). In other words, the international order of the postwar era has been designed in such a way that the inclusion of the private sector within the governance schemes was foreseen. Indeed, we can find references to representatives of the business sector at the 1945 San Francisco Conference (UN, 2001a, p. 4). The International Organization of Employers (IOE) has been working with the International Labour Organization (ILO) even before the 1945 Conference: it has been part of the tripartite structure of the ILO since its creation in 1919 (ILO, 2023)¹. Then, in 1946, the International Chamber of Commerce (ICC) was granted UN consultative status by the Economic and Social Council (ECOSOC) under article 71 of the United Nations Charter (ECOSOC, 1946). Later, in 1963, there was already discussions about the influence of MNC in the Codex Alimentarius Commission, created by the Food and Agriculture Organization (FAO) and the World Health Organization (WHO) to establish food standards (Utting, 2000, p. 9).

However, the main references to the private sector go back to the decade of 1970. Since that period, a certain pattern in the relationship between the UN and the private sector can be outlined. In 2000, The Economist illustrated the evolution of the perception of MNC in the international system:

In the seventies, it [the MNC] was seen as a dragon that was about to devour humanity. In the eighties the perception changes and it is seen as an herbivorous dinosaur, harmless and doomed to extinction. In the

nineties it is shown as a goose that boomed together with humanity enjoying the golden egg the goose has just laid, and where both have prospered. At the beginning of the 21st century, the MNC is seen as a demon before which humanity seems doomed (Schultze-Rhonhof, 2006, p. 111).

In the 1950s and 1960s in Europe, there was a widespread idea that the US had intentions of controlling the European economy through a network of American corporations, thus politicians of the old continent at the time considered this as a critical issue that had to be regulated (Sklair, 2003, p. 73). In July 1972 the ECOSOC, at the proposal of the Chilean government, adopted resolution 1721 which established a Group of Eminent Persons aimed at studying "the impact of MNC on Development and International Relations". The reports of this Group led to the creation, in 1974, of the Commission on Transnational Corporations and the United Nations Centre on Transnational Corporations (UNCTC). One of the main functions of the UNCTC was to develop a code of conduct to regulate the activities of MNC, as proposed by the Commission in its second session held in Lima in March 1976, beginning its work on the code in 1977 (UNCTC, 1978, p. 4). Later, in 1978, the NGO Berne Declaration published "L'infiltration des firmes multinationales dans les organizations des Nations Unies" which made public some excerpts of internal documents from some Swiss companies that revealed the lobby they did to try to influence the UN (Maurel, 2015, p. 57). In the 1980s some codes for MNC in specific topics were implemented: one on breast milk substitutes -WHO/UNICEF 1981-, another for the distribution and use of pesticides -FAO 1985-, and one on the ethics for the promotion of medicines -WHO 1988- (Utting, 2000, p. 2).

However, as indicated before, in the eighties the perception towards MNC changed. The discourse of economic liberalism began to grow, and at the interior of the UN the approach to foreign direct investment (FDI) changed: instead of regulation, the new narrative was one of promotion in benefit of the developing countries; deregulation was proposed under the premise that State control and planning could be detrimental to the efficient solutions provided by the markets (Utting, 2000, p. 23; Utting & Zammit, 2006, p. 1). In the 1990s, the positive appreciation of MNC strengthened even more, and within the UN a series of events took place that reflected this. The talks on the code of conduct for the MNC that had stalled in the eighties came to an end in 1992, and in 1993 the UNCTC ceased to function, its responsibilities were transferred to the UNCTAD, following the ideology that favor the market solution and the strong lobby of the companies before their governments (Utting, 2000, p. 2; Missbach, 2007, pp. 4-5). One of the last initiatives of the UNCTC, a set of environmental measures to establish obligations to corporations, wasn't approved in the Earth Summit of 1992 (Utting, 2000, p. 3). On the contrary, in the Agenda 21, chapter 30, the role

THE BUSINESS OF
DOING BUSINESS
WITH THE
UNITED NATIONS

EL NEGOCIO DE HACER
NEGOCIOS CON LAS
NACIONES UNIDAS

of companies is recognized and the association between governments and the private sector is encouraged, among other things, for the application of the principles and objectives for sustainable development (UNDESA, n.d.) Meanwhile, due to an apparent important lobby effort made by the ICC and the public relations agency Burson Marsteller, strong references to regulatory issues weren't included (Madeley, 1999, pp. 159-165). The Earth Summit included the participation of a coalition of companies grouped in the World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), at the personal invitation of the summit secretary himself, Maurice F. Strong², to the founder of this organization.

Under the leadership of the UN Secretary General Boutros Ghali the business sector began to move closer to the UN system. For example, in the 1994 UN General Assembly resolution A/RES/48/180, the Assembly describes as "active" the collaboration between the UN and the private sector. Later, Boutros Ghali himself called for associating transnational companies more closely with international decisions (speech at Davos, 01/26/1995) and for recognizing the primacy of transnational society over interstate society (speech at the Carlos III University of Madrid, 04/15/1994). In the same period, the FAO, during the 1996 World Food Summit, published the document "New Holland. agricultural machinery Worldwide" advocating for the benefits of New Holland Ltd. products, an agricultural machinery company that sponsored the Summit (Madeley, 1999, p. 161).

But the most important milestone in the cooperation between the UN and the private sector is the appointment of Kofi Annan as UN Secretary General. During his administration the links with the private sector deepened even more mainly because of his leadership (Bull, Bøås, & McNeill, 2004; Kell, 2005). Indeed, John Ruggie³ pointed out that Kofi Annan promoted major reforms in the structure and culture of the UN, going beyond the intergovernmental border to include the private sector in the mission and work of the UN. For Kofi Annan, an effective way to consolidate the leading role of the UN was through increasing the cooperation with the private sector, because he perceived the latter as the most efficient agent of change (Bull, Bøås, & McNeill, 2004, p. 485; Weiss, Forsythe, Coate, & Pease, 2017, p. 298), approach that was considered a "pragmatic turn" in governance structures, induced by the changes brought by globalization (Utting & Zammit, 2006, p. 2). To understand the vision of Kofi Annan his background is an important element to consider: he had business studies and experience with the private sector (Kell, 2005, p. 71)⁴.

When Kofi Annan took office as UN Secretary General he had already in mind deepening the partnerships with the private sector. He recommended the intensification of UN efforts to promote collaboration and consultation

with the private sector in order to achieve the development goals (UN, 1997). This would be reflected later in his Davos speech in January 1998⁵, and some months later this idea originated the UN Global Compact, launched in 2000. This initiative was supported by other relevant UN officials, such as John Ruggie, Maurice Strong, Georg Kell, Mark Malloch, and Gro Harlem Brundtland (Bull, Bøås, & McNeill, 2004, p. 485). All of them were involved in the establishment of the Global Compact and in the conception of the Millennium Goals.

However, not all UN entities shared this favorable view of the private sector. The ECOSOC Commission on Human Rights, for example, considered in 1998 that “these companies are frequently, if not always, behind massive human rights violations” (ECOSOC, 1998, p. 4). Thus, the ECOSOC reassumed the discussions on the elaboration of a code of conduct for MNC, already settled in 1993⁶. This was a similar position shared by many medium-level bureaucrats and in certain specialized agencies (Tesner & Kell, 2001, as cited in Bull, Bøås, & McNeill, 2004, p. 491). For example, the WHO identified in 2000 that certain tobacco companies had managed to enter and influence their own organization (WHO, 2000, as cited in Utting, 2000, p. 9).

2.1.1 *The New Century*

In 2005, UN Secretary General Kofi Annan pointed out that “[public-private] partnerships are an integral part of the work of much of the United Nations system” (UN, 2005). Indeed, a large number, if not most, of the UN system agencies have significantly increased their links with different non-state partners including the private sector (Martens, 2007, p. 20). Entities such as the FAO; United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO); WHO; United Nations Industrial Development Organization (UNIDO); United Nations Development Programme (UNDP); United Nations Children’s Fund (UNICEF); United Nations Population Fund (UNFPA); among others, have projects and cooperation agreements with the business sector, especially MNC. Virtually all Fortune 500 companies have cooperation projects or agreements with a member of the UN System, mainly through partnership mechanisms. Among the most active companies in this scheme, we can find companies such as British Petroleum, Coca Cola, Daimler Chrysler, Microsoft, McDonald's, Nike, Novartis, Shell, Starbucks, to mention just a few (Martens, 2007, p. 20).

In this regard, the relationship between the UN and the business sector would have changed, mostly in two dimensions. First, in a qualitative dimension: this relationship has transitioned from a hostile perception bias to MNC in the seventies and part of the eighties (Bull, Bøås, & McNeill, 2004, p. 481), to a renewed, positive, conception of the private sector considered

THE BUSINESS OF
DOING BUSINESS
WITH THE
UNITED NATIONS

EL NEGOCIO DE HACER
NEGOCIOS CON LAS
NACIONES UNIDAS

nowadays as a positive agent, a partner⁷, to achieve the objectives and goals of the UN (UN, 2001a). In this transition of the approach to MNC, the mechanism of partnerships has been strengthened, which is defined as “voluntary and collaborative relationships between various parties, both State and non-State, in which all participants agree to work together to achieve a common purpose or undertake a specific task and to share risks, responsibilities, resources, competencies and benefits” (UN, 2003, p. 4).

However, this voluntary nature can mean that many of these associations lack central authority to oversee their work, which can lead to governance problems for the partnership itself. The absence of central authority also makes the responsibility of the association ambiguous. Both, governance and accountability, are considered as key factors for partnerships to have a positive and lasting impact in the UN (Rein & Reid, 2005, p. 9).

The second dimension of change in the UN-private sector partnerships is a quantitative one. There’s vast evidence of this kind of partnerships throughout the UN system⁸. In 2007, it was estimated that the number of UN partnerships with non-state actors had raised by 700% in twenty years, increasing exponentially from around fifty in the mid-1980s to nearly four hundred in 2005⁹. As UN Secretary General Kofi Annan expressed in 2001: “non-state actors are now engaged to an unprecedented degree in most areas of the United Nations endeavour. This ranges from peacekeeping and disarmament to human rights, good governance, sustainable development, and the eradication of poverty” (UN, 2001b, p. 7), and since 2001 the number of partnerships has considerably expanded.

There’s extensive evidence of relationships between the private sector and the UN in virtually all levels and entities of the UN system. Indeed, just to mention some examples, in the FAO many companies participate individually or as part of the official national delegations in the Codex Alimentarius commissions (for instance, the association of research companies in biotechnology participates in the consultations in the commission on genetically modified foods). The International Civil Aviation Organization (ICAO) has developed together with the International Air Transport Association (IATA) –which represents around 300 of the main airlines in the world, 83% of all air traffic– safety standards that are mandatory in all airports worldwide. The International Maritime Organization (IMO) works with different shipping companies of maritime cargo on the issues related to their jurisdiction. Also, it could be mentioned, the establishment of a Microsoft’s office to the UN in New York, with a high-level executive relocated from Brussels to interact with the UN headquarters. These few examples depict how diversified is the participation of businesses within the UN.

The most notorious mechanism in the relations between the private sector and the UN is the Global Compact. Established in 2000 by the UN Secretary General Kofi Annan, the Global Compact embodied at that time 44 MNC, today it registers more than 18,000 businesses participants. Interestingly, the greatest recruitment of new participants to the Global Compact in the last years was registered in Latin America and the Caribbean region, accounting for 22%, followed by North America 21% and Eastern Europe 19% (UN, 2022a, p. 55). The work of the Global Compact is based on ten principles, which are derived from the Universal Declaration of Human Rights, the International Labour Organization's Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, the Rio Declaration on Environment and Development, and the United Nations Convention Against Corruption (UN Global Compact, 2021, p. 5). These principles are articulated around four core areas:

THE BUSINESS OF
DOING BUSINESS
WITH THE
UNITED NATIONS

EL NEGOCIO DE HACER
NEGOCIOS CON LAS
NACIONES UNIDAS

1) Human Rights

- Principle 1: businesses should support and respect the protection of internationally proclaimed human rights; and
- Principle 2: make sure that they are not complicit in human rights abuses.

2) Labor

- Principle 3: businesses should uphold the freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;
- Principle 4: the elimination of all forms of forced and compulsory labor;
- Principle 5: the effective abolition of child labor; and
- Principle 6: the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.

3) Environment

- Principle 7: businesses should support a precautionary approach to environmental challenges;
- Principle 8: undertake initiatives to promote greater environmental responsibility; and
- Principle 9: encourage the development and diffusion of environmentally friendly technologies.

4) Anti-Corruption

- Principle 10: businesses should work against corruption in all its forms, including extortion and bribery.

In the Global Compact Strategy 2021-2023, the UN Secretary General remarks the need “to scale up the global business community’s contributions to the 2030 Agenda and the implementation of the Paris Agreement on climate change. That is the overarching goal of the Global Compact’s strategic plan for 2021 through 2023” (UN Global Compact, 2021). As we see, this partnership works in two directions: first, the private sector contributes to the UN giving it more flexibility and providing resources to the UN system, complementing those allocated by States; and second, the UN gives to the business community guidance on how to comply and contribute in the delivering of the Sustainable Development Goals (SDG) and to tackle the issue of climate change, two of the main concerns of the UN.

Another relevant mechanism in the partnership between the UN and the private sector is the United Nations Fund for International Collaboration (UNFIP). The UNFIP serves as a bridge to interconnect the UN system and the United Nations Foundation, a public charity of \$1 billion established by Ted Turner¹⁰ in 1998. One month later that year, on March 1st, UN Secretary General Kofi Annan launched the UNFIP as an autonomous trust to manage the agreement between the UN and the UN Foundation. The 1998 agreement between these two entities was renewed in 2007 and 2014. In 2014 a Joint Coordination Committee and Advisory Board, chaired by the Deputy UN Secretary General, was created (UN, 2022b, p. 15). The Board of the UN Foundation is chaired by Ted Turner and among its members are renowned people like the Queen of Jordan, Gro Harlem Brundtland, former CEOs of important corporations and academicians. Nowadays, in the long list of partners of the UN Foundation we can find companies like Merck, Caterpillar, SC Johnson, Verizon, Amazon, Google, Goldman Sachs, Sony, etc.¹¹. Since its establishment, the UN Foundation and the UNFIP have partnered to deliver more than 700 projects, for around \$1,512 billion. In 2021, the UNFIP mobilized \$11.9 million to finance 22 health projects worldwide (UN, 2022b, p. 15); as a reference, the contribution paid by Ireland to the UN in 2021 amounted near \$10.73 million and Finland’s was around \$12.18 million¹².

The UN-private sector partnership in the past focused mainly on raising funds for financing activities or projects. However, nowadays this relation has a broader scope and is considered as an effective, long-lasting association. In fact, the evolution and increase of the UN-private sector relations has led to the emergence of new types of cooperation. An interesting demonstration of this can be found in the 2001 UN Secretary General report on this matter, entitled “Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector” (A/56/323):

The increase in traditional forms of cooperation and the emergence of new forms of cooperation – non-state actors are now engaged to an unprecedented degree in most areas of United Nations endeavour. This ranges from peacekeeping and disarmament to human rights, good governance, sustainable development, and the eradication of poverty. They are also engaged in most United Nations activities ranging from its policy dialogue, standard-setting and normative work to its operational activities, advocacy and information work. In short, non-state actors have become increasingly influential in the United Nations system, at the global, national and local levels, and they offer a variety of competencies, constituencies, resources and network that cannot be ignored (UN, 2001b, p. 7).

THE BUSINESS OF
DOING BUSINESS
WITH THE
UNITED NATIONS
EL NEGOCIO DE HACER
NEGOCIOS CON LAS
NACIONES UNIDAS

The current participation of the private sector within the UN system takes place in different fields and in different ways, to the point that the terms “partnership” or “association” have acquired some ambiguity; hence, it is difficult to argue if all partnerships are alike, on the contrary it seems that every association has its own particularities. Nonetheless, the 2001 UN Secretary General report A/56/323, outlined a categorization of five major types of cooperation between the UN and the private sector, which is still valid (UN, 2001b, pp. 18-32):

- 1) Policy-dialogue: official and informal participation of the private sector in official intergovernmental deliberations, and in the administrative and institutional regulatory structures of the UN.
- 2) Advocacy: raise public awareness and support for UN goals and programs through activities such as joint communications, product licensing, social marketing, etc.
- 3) Mobilizing private funds: cooperation between the UN and the private sector to jointly mobilize public and private resources to finance UN programs and projects.
- 4) Information and learning: exchange of information, research and learning. The goal is to create and mainstream knowledge and technical experience developed at intersectoral levels.
- 5) Operation delivery: direct support from the private sector for the design, implementation, management, and joint evaluation of operations, programs and projects carried out by the UN on the ground.

These types of cooperation are not exclusive, and it may be that in a partnership more than one of these modalities concur and juxtapose.

Correspondingly, in the 2012 UN General Assembly resolution A/RES/66/288, “The Future We Want”, the role of the private sector as an important agent to support the efforts of the UN and all governments is highlighted:

We acknowledge that the implementation of sustainable development will depend on the active engagement of both the public and the private sectors. We recognize that the active participation of the private sector can contribute to the achievement of sustainable development, including through the important tool of public-private partnerships (UN, 2012, p. 9).

Indeed, in this milestone resolution we can find many references to the business community and the potential it has to develop and contribute in many areas, like the work of the UN itself, sustainable development, food and nutrition, economic development, energy, climate change and so forth.

Some years later, in 2015, the Agenda 2030 for Sustainable Development (A/RES/70/1) likewise stressed the importance of working with others actors besides States and international organizations, especially the private sector and civil society:

The scale and ambition of the new Agenda requires a revitalized Global Partnership to ensure its implementation. We fully commit to this. This Partnership will work in a spirit of global solidarity, in particular solidarity with the poorest and with people in vulnerable situations. It will facilitate an intensive global engagement in support of implementation of all the Goals and targets, bringing together Governments, the private sector, civil society, the United Nations system and other actors and mobilizing all available resources (UN, 2015, p. 10).

We recognize that we will not be able to achieve our ambitious Goals and targets without a revitalized and enhanced Global Partnership and comparably ambitious means of implementation. The revitalized Global Partnership will facilitate an intensive global engagement in support of implementation of all the Goals and targets, bringing together Governments, civil society, the private sector, the United Nations system and other actors and mobilizing all available resources (UN, 2015, p. 28).

More recently in 2021 it was adopted the UN General Assembly resolution A/RES/76/224 “Towards global partnerships: a principle-based approach to enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners”, in which it’s “recognized the vital role that the private sector plays in sustainable development” and “encourages the United Nations funds and programmes to continue to actively engage with other stakeholders,

including civil society, the private sector and foundations, with a view to diversifying potential sources of funding, especially core funding, for their operational activities for development” (UN, 2022, p. 5).

In the 2021 UN Secretary General report “Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector” (A/76/319), the Secretary General acknowledged that “throughout the United Nations system, partnerships with external actors, in particular the private sector, are evolving towards deeper and more strategic collaboration, focusing on innovation, scalability and impact” (UN, 2021a, p. 1). Additionally, it’s recognized the important role the private sector can play in recovering from the COVID-19 crisis and the achievement of the SDG, hence “underscores the urgent need for revitalized, inclusive and networked multilateralism, with the private sector as a key player to address global challenges” (UN, 2021a, p.2).

This same approach to include more actively the private sector in the UN is found in the UN Secretary General proposal “Our Common Agenda”. In this document, there are many references to the private sector as an important actor and ally to achieve the vision the Secretary General has on the future construction of our world, acknowledging the participation, interests and contribution corporations can do in this task. Therefore, in the conception of a “renewed social contract”, outlined by the Secretary General, the private sector is one of the four central actors in this contract: State/institutions, private sector, civil society, and individuals (UN, 2021b, p. 24). Also, among the recommendations he made to accelerate the achievement of the SGD, he proposed to boost the partnerships with the private sector (UN, 2021b, p. 7). In that line, he suggests a new idea of an “inclusive multilateralism”, in which the private sector should be considered as a key actor; but this inclusion needs to be balance with accountability from all the activities the private sector does, considering the power and resources they have (UN, 2021b, pp. 67-68). In other words, there’s a twofold appreciation of the private sector: as an agent that contributes to sustainable development but at the same time is an agent that needs to be made accountable for its actions.

3. The motivation

Nonetheless the important contribution of the private sector to the work of the UN, the interaction between businesses and the UN has incited a strong debate about if it’s in the best interests of the UN such partnerships. On the one hand there are those who consider corporations as efficient

THE BUSINESS OF
DOING BUSINESS
WITH THE
UNITED NATIONS
EL NEGOCIO DE HACER
NEGOCIOS CON LAS
NACIONES UNIDAS

agents which can contribute significantly to the work of the UN to achieve its objectives, particularly the SDG. However, on the other hand there is also criticism by some who consider it as a "commercialism" or even a "privatization" of the UN (Utting & Zammit, 2006, pp. 8-9). In addition, there have also been calls for attention because of accusations of some companies regarding human rights violations, environmental pollution, monopolistic practices, child labor and labor exploitation, etc.

As has been commented, the private sector has become increasingly involved in associations with the UN, through many different types of cooperation, partnering with virtually all entities at the interior of the United Nations System. This greater participation of the private sector in the UN is aimed at delivering first the Millennium Goals and nowadays the SDG. However, a natural question any person might have is: Why are MNC getting involved in this?

Corporations are for-profit entities and as such they operate mainly guided by the benefit they obtain or may obtain in the future. Hence, without an adequate incentive most probably there would be no private activity (Koch, 2006, p. 24). In that regard, the motivations for the private sector to have a greater participation in the UN could be explained by three broad general reasons.

First, the "corporate social responsibility". The image of being socially responsible is an advantage to compete in world markets (Witte & Reinicke, 2005, p. 43), and a good image could be obtained thanks to the prestige of the UN, something that has been described as "bluewashing", in reference to the distinctive colour of the UN (Bruno and Karliner, 2000). The image of a company is one of the most valuable assets that any company has. Al Ries and Jack Trout, in one of the most influential texts in the world of marketing – "The 22 Immutable Laws of Marketing" (1993) – described the importance of the consumer perception of the company and its products, pointing out that the perception of the brand was more important than the actual quality of the product or service itself (Ries & Trout, pp.15-20). For example, Witte and Reinicke suggest that two of the main motivations that led MNC to establish associations with the UN were to reinforce their social responsibility image and to increase their reputation (Witte & Reinicke, 2005, p. 63). It is that good image of the company in front of its consumers and investors that decides the income, and therefore the destiny of the business. This is something that Shell had clear when in 2005 published a document of prognosis to the year 2025, "Global Scenarios to 2025", foreseeing that companies would be more concerned about the opinion of civil society than those of the tribunals (Fernandez, 2006). Therefore, we would be facing a "strategic philanthropy" that seeks to improve the environment in which a corporation wants to do business (Porter & Kramer,

2003, as cited in Utting & Zammit, 2006, p. 4), especially in a context in which individuals and civil society organizations are more critic to the private sector and its operations, and are also more concerned about global issues like climate change or human rights. For example, within the companies that actively participate in the Global Compact, we can find some MNC like Microsoft, Nike, Novartis, Rio Tinto, Areva, etc. which are accused of bad corporate practices like monopolistic practices, inducing violations of human rights, or harming the environment.

Another reason would be to gain access to markets. Serving poor markets is a good business opportunity: despite the fact that its inhabitants live on less than 2 dollars a day, they represent a market of more than 4 billion people, with 14 trillion dollars in potential consumption, and that demographically grows annually at a rate of 6% (Prahalad, 2010, pp. 3-4). For instance, in a 2007 UN Global Compact report it was recorded a UNDP's partnership with Allianz to develop insurance programs for poor populations in India (UN Global Compact, 2007, pp.15-16). In 2021, the UNDP announced the launch of the Insurance and Risk Finance Facility (IRFF), a project aimed at "strengthen the protection of vulnerable communities from socio-economic, climate and health-related disasters, by significantly increasing the role of insurance and risk-financing in development" (UNDP, 2021), this initiative's target is the protection of poor populations from crisis and disasters, and among its partners we can find the insurance company Allianz. Precisely, Utting and Zammit found out that most of the associations between the UN and the private sector had been taking place in large developing economies, attractive for doing business such as India, China, Brazil or South Africa (Utting & Zammit, 2006, p. 6). Thus, these associations could be understood as an additional instrument that corporations possess to penetrate new markets or to consolidate their share of them. In the UN system it can be found partnerships involving companies like Coca Cola, Microsoft, Cisco Systems, Hewlett-Packard, Vodafone, Intel, Citigroup, Unilever, among others; curiously, these same companies are amongst the most active in penetrating these new markets with innovations in their marketing strategies. Once again, if we turn to marketing concepts, we can understand the great potential in current and future income that these associations could bring for those companies that first serve these markets, especially if they have a good image in those markets or a pre-established network due to one of these partnerships. Additionally, Kobrin argues that large multinational corporations could cover or reduce their R&D costs through these partnerships, because the UN would be assuming part of those costs (Kobrin, 2009).

In the process of expansion into new markets the internal strategies of MNC are not enough, it is also necessary to have a flexible cost structure. Regulations mean costs that companies cannot control, hence they will

THE BUSINESS OF
DOING BUSINESS
WITH THE
UNITED NATIONS
EL NEGOCIO DE HACER
NEGOCIOS CON LAS
NACIONES UNIDAS

always try to avoid them. In an effort to evade regulation that is contrary to their interests, corporations would be partnering with the UN, where international regimes that can impose rules of global scope that limit their actions are discussed and established. If we consider that one of the essential characteristics of any MNC is precisely its mobility, an international regime could greatly limit this capacity. However, the private sector also needs legislation that protects their interests. In this regard, Utting and Zammit conclude that public-private partnerships are framed in a threefold scheme that would seek to achieve a hybrid mixture of deregulation, for example in labor issues; voluntarism on other aspects, on commitments to reduce gas emissions for instance; and strong regulation in other issues, for example on intellectual property (Utting & Zammit, 2006). To achieve this, it is imperative to exert some degree of influence in their national governments and in the International Organizations where global regimes are discussed. This would be the third and major cause of the increased role of the private sector in the UN system, as well as the most important for States to consider, particularly for middle and small power States.

REFERENCES

- Bull, B., Bøås, M., & McNeill, D. (2004). Private Sector Influence in the Multilateral System: A Changing Structure of World Governance? *Global Governance*, 10(4), 481-498. <https://www.jstor.org/stable/27800543>
- ECOSOC. (October 1 1946). E/RES/17(III). *Arrangements for consultation with non-governmental organizations*.
- ECOSOC. (June 10 1998). *Exercise of Economic, Social and Cultural Rights: The Question of Transnational Companies*. UN-ECOSOC. Retrieved 04/10/2023 from <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/128/35/PDF/G9812835.pdf?OpenElement>
- Fernández Caro, S. (2006). *2025 según Shell. Foreign Policy ed. en español, abril/mayo*.
- Global Compact Office, United Nations. (2008). *UN*. Retrieved on 04/17/2023 from UN millenium goals: https://www.un.org/millenniumgoals/2008highlevel/pdf/background/UN_Business%20Framework.pdf
- Global Compact Office (2007) *Joining Forces for change: Demonstrating innovation and impact through UN-Business partnerships*. New York
- ILO. (March 3 2023). International Labour Organization. International Labour. Retrieved on 04/02/2023 from <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm>

Kell, G. (2005). The Global Compact Selected Experiences and Reflections. *Journal of Business Ethics*, N° 59, 69-79.

Kobrin, S. (2009). Sovereignty @Bay: Globalization, Multinational Enterprise, and the International Political System. In A. M. (ed.), *The Oxford Handbook of International Business (2nd edn)*, 183-204. Oxford University Press. doi:<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199234257.003.0007>

Madeley, J. (1999). *Big Business, Poor People. The Impact of Transnational Corporation on the World's Poor*. Zed Books Ltd.

Martens, J. (2007). Multistakeholder Partnerships – Future Model of Multilateralism? (Friedrich-Ebert-Stiftung., Ed.) *Dialogue on Globalization* (29), 76. <https://library.fes.de/pdf-files/iez/o4244.pdf>

Maurel, C. (2015). Vers une «privatisation» des Nations Unies? *Recherches internationales*, n° 103, avril-juin, 53-66.

Missbach, A. (2007). *Mains Sales et Belles Paroles*. Déclaration de Berne.

Muldoon, J. (2003). *The Architecture of Global Governance*. Westview Press.

Prahalad, C. (2010). *The fortune at the bottom of the pyramid: eradicating poverty through profits*. Wharton School Publishing.

Rein, M., & Reid, S. (2005). *Working Together: A Critical Analysis of Cross-Sector Partnerships in Southern Africa*. University of Cambridge Programme for Industry.

Schultze-Rhonhof, K. (2006). *La paradoja de la globalización desde una perspectiva peruana*. Universidad del Pacífico.

Sklair, L. (2003). *Sociología del Sistema Global*. Gedisa S.A.

Strange, S. (2009). *The Retreat of the State, The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge University Press.

UN. (1997). *Entrepreneurship and privatization as means of promoting economic growth and sustainable development. Report of the Secretary General*. UN. Retrieved on 04/12/2023 from <https://digitallibrary.un.org/record/245224?ln=es>

THE BUSINESS OF
DOING BUSINESS
WITH THE
UNITED NATIONS
EL NEGOCIO DE HACER
NEGOCIOS CON LAS
NACIONES UNIDAS

- UN. (2000). 55th UN General Assembly meeting record. *55th UN General Assembly* (p. 30). New York: UN. Retrieved on 03/30/2023 from <https://digitallibrary.un.org/record/422294?ln=en>
- UN. (2001a). *Report of the Secretary General. Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector*. United Nations.
- UN. (2001b). *Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector*. UN.
- UN. (2003). *Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector*. New York: UN. Retrieved on 04/01/2023 from <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No3/461/70/PDF/No346170.pdf?OpenElement>
- UN. (2005). *Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector*. New York: UN. Retrieved on 04/05/2023 from <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No5/457/06/PDF/No5----45706.pdf?OpenElement>
- UN. (n.d.). *Entrepreneurship and privatization as means of promoting economic growth and sustainable development*.
- UN General Assembly. (2001). Towards global partnerships. *UN General Assembly resolution*. Retrieved on 04/20/2023 from <https://daccess-ods.un.org/tmp/8397635.81752777.html>
- UNCTC. (1978). *The CTC reporter, v. 1, no. 4, E/C.10/17*. New York: UN Centre on Transnational Corporations.
- UNDESA. (n.d.). *UNDESA, Division of Sustainable Development*. Retrieved on 04/12/2023 from Agenda 21: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm#section3>
- UNDP. (April 14 2021). *UNDP*. Retrieved on 04/15/2023 from UNDP: <https://www.undp.org/press-releases/undp-and-gisd-alliance-launch-sdg-investor-platform-unlock-trillions-sdg-aligned-investment-globally>
- Utting, P. (2000). UN-Business Partnerships: Whose Agenda Counts. *Partnerships for Development or Privatization of the Multilateral System?* North-South Coalition.
- Utting, P., & Zammit, A. (2006). Beyond Pragmatism: Appraising UN-Business Partnerships. *Markets, Business and Regulation Programme*.
- Weiss, T., Forsythe, D. P., Coate, R. A., & Pease, K.-K. (2017). *The United Nations and Changing World Politics*. Routledge.

Witte, J., & Reinicke, W. (2005). *Business UNsual: Facilitating United Nations Reform Through Partnerships*. UN.

NOTES

- 1 The ILO became the first specialized agency of the UN in 1946.
- 2 Maurice F. Strong was a corporate executive, international bureaucrat, personal representative of Kofi Annan, and member of the World Economic Forum Initiatives Committee on Global Governance
- 3 Ruggie was Kofi Annan's chief advisor for strategic planning between 1997 and 2001. He was one of the main proponents of the Global Compact, and one of the architects of the approach to the Millennium Development Goals. Later, he served as special advisor to the Secretary General on the Global Compact, and in 2005 he was appointed Special Representative of the Secretary General on human rights and transnational corporations. He was director of the Center for Business and Government at the Kennedy School of Government, and a member of the Committee on Global Governance Initiatives of the World Economic Forum.
- 4 Kofi Annan has a BA in Economics, postgraduate studies in Economics, and a MBA from MIT's Sloan School of Business.
- 5 See press release SG/SM/6448, from Kofi Annan's speech "*Markets for a Better World*" (Davos, 01/31/1998).
- 6 John Ruggie was Kofi Annan's chief advisor for strategic planning from 1997 to 2001. Maurice Strong was the Secretary of the 1992 Earth Summit, an adviser to UNSG Boutros Ghali and Annan, and Kofi Annan's personal representative. He was also advisor to the former World Bank President James D. Wolfensohn, and director of the United Nations Foundation. Mark Malloch held the position of Administrator of the United Nations Development Program (UNDP) from 1999 to 2005. During that period, he was also chairman of the United Nations Development Group, a committee made up of the heads of all United Nations funds, programs and departments dealing with development issues. Georg Kell was the director of the Executive Office of the UN Secretary General between 1997 and 2000, and responsible for conducting and promoting cooperation with the private sector. Founder of the Global Compact, he served as its director from 2000 to 2015. Gro Harlem Brundtland was director of the WHO from 1998 to 2003.

THE BUSINESS OF
DOING BUSINESS
WITH THE
UNITED NATIONS

EL NEGOCIO DE HACER
NEGOCIOS CON LAS
NACIONES UNIDAS

7 See: UN, Subcommittee on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. *Relationship between the enjoyment of economic, social and cultural rights and the right to development, and the working methods and activities of transnational corporations*. E/CN.4/1999/4.

8 See: UN. *Report of the Secretary General. Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector*. A/56/323, p. 6. See also the statement of the German Minister of Foreign Affairs Joschka Fischer in the 55th UN General Assembly (09/14/2000): “[...] Germany strongly supports the Secretary General’s idea for a global compact with major companies. The German initiative for a resolution in the General Assembly on global partnerships will take up this and other issues relating to the globalization process [...] The World Bank’s promising idea of establishing a future fund for the purchase of vaccines deserves every support. Particularly in the fight against AIDS, new partnerships between Governments and companies are crucial [...]”. (UN, 2000, p. 15).

9 E.g. the document “*The United Nations and the Private Sector, a framework for collaboration*” (Global Compact Office, United Nations, 2008), provided a list with all UN agencies/offices working in this partnerships, listing virtually all of them.

10 This number of associations was an approximation and not an exhaustive list, since there is no database within the UN that keeps track of all the associations throughout the whole UN System (Utting & Zammit, 2006, p. 13).

11 A worldwide famous TV/media entrepreneur, founder among others of CNN, TNT and TBS.

12 The whole list could be found at the website of the foundation [<https://unfoundation.org/who-we-are/our-partners/more-of-our-partners>].

Recibido: 28/4/2023

Aprobado: 14/6/2023

Pavel Solís López

Doctorando en Psicología, Magíster en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales, profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Desarrolla investigación en enfoques sistémicos, psicología política y emociones. Correo electrónico: pavel.solis@pucp.edu.pe

Emociones políticas en la diplomacia multilateral: las ONG en la lucha contra el cambio climático y la protección de los derechos humanos

Political emotions in multilateral diplomacy: NGOs in the fight against climate change and the protection of human rights

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo desarrollar la relación entre las emociones políticas y el trabajo de las ONG en la lucha contra el cambio climático y la protección de los derechos humanos en el ámbito de la diplomacia multilateral. El artículo indaga el rol de las ONG en la diplomacia multilateral y la integración de las emociones políticas en la diplomacia y su uso por las ONG para sus estrategias de acción climática y de derechos humanos. Como conclusión se señala que las emociones políticas pueden emplearse estratégicamente para respaldar la cooperación y la resolución de problemas complejos en diplomacia. Además, sirven como una herramienta que cataliza la cooperación, las corrientes de opinión y la movilización emocional.

Palabras clave:

emociones políticas, diplomacia multilateral, ONG, cambio climático, derechos humanos.

ABSTRACT

This paper aims to address the connection between political emotions and the work of NGOs in the fight against climate change and the protection of human rights in the field of multilateral diplomacy. The article inquires into the role of NGOs in multilateral diplomacy and the integration of political emotions in diplomacy and their use by NGOs for their climate action and human rights strategies. In conclusion, it is noted that political emotions can be strategically employed to support cooperation and complex problem-solving in diplomacy. Moreover, they serve as a tool that catalyzes cooperation, opinion currents and emotional mobilization.

Key words:

Political emotions; Multilateral diplomacy; NGOs; Climate change; Human rights.

1. Introducción

Una característica en las décadas iniciales del siglo XXI es que para resolver los urgentes problemas globales es imprescindible que, dentro del ámbito de la diplomacia multilateral, se construya la cooperación entre disímiles actores como el Estado, los organismos internacionales, las grandes empresas tecnológicas, las multinacionales, las organizaciones filantrópicas y las organizaciones no gubernamentales (ONG). La urgencia tiene la impronta de negociar intereses nacionales, socioeconómicos y multilaterales para la búsqueda elusiva de un grado de bienestar y justicia general; lo cual dado el devenir del mundo postpandemia se torna engorroso. En un resumen sucinto del panorama del primer trimestre de 2023 se puede mencionar: el incremento de la tensión geopolítica entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Rusia en una etapa de trincheras en la Guerra en Ucrania (Wellner, 2023); los inusitados problemas de transporte global que llevan a la inflación en los precios de alimentos y energía (Kurbalija, 2023; Colomina, 2022); la reaparición de una carrera armamentista en la zona Asia-Pacífico que amplía las amenazas hacia Taiwán y los conflictos en el mar de China meridional (Maizland, 2023; Miller, 2022). Como aditamento a todo ello, irrumpen las decisiones de gobiernos nacionalistas, como el de la primera ministra italiana Giorgia Meloni, que impone su agenda cuando decreta un estado de emergencia migratorio durante seis meses en abril de 2023 para paliar la llegada a sus costas de miles de migrantes (Alonso, 2023).

Cientos de estos migrantes llegan por la acción de barcos vinculados a las ONG (Demur, 2023), pero también las ONG italianas amplían su rango de intervención cuando denuncian en medios masivos, con discursos que connotan indignación y la frustración, los problemas causados por las decisiones del gobierno de Meloni. Se trata de una administración que cimienta sus restricciones para la ola de migración que vive actualmente el Mediterráneo empleando amaños dentro del derecho internacional y discursos que asientan el miedo contra el migrante (Liboreiro, 2023). Nuevamente se evidencia cómo la interacción entre actores de la diplomacia multilateral es compleja para tender puentes de entendimiento al unísono de la cambiante coyuntura internacional contemporánea, y esta interacción tiene un componente de emocionalidad muy arraigado para el proceso de comunicación y negociación.

De los actores señalados, este artículo busca explorar la labor de las ONG, subrayando las estrategias y acciones mediadas a lo que Nussbaum definió como las “emociones políticas” (2013). También es importante señalar la función que las ONG han tenido en la diplomacia multilateral, la cual ha demandado soluciones y presiones a gobiernos y empresas para que adopten medidas en temas globales críticos (Burke, 2014; REDEDELP, 2019). Para delimitar el alcance de este artículo, se elige centrarse en la lucha contra el cambio climático y la protección de los derechos humanos, y se propone como supuesto que la labor de las ONG para políticas y prácticas responsables y sostenidas, tienen un fuerte anclaje en emociones políticas. Ello con el propósito de abarcar estrategias desde la incidencia política, las campañas de movilización y la divulgación de investigaciones e informes que han tenido consecuencias en la toma de decisiones dentro del sistema internacional (Keohane & Nye, 2012). Por tanto, el objetivo de este artículo es desarrollar la relación entre las emociones políticas y el trabajo de las ONG en la lucha contra el cambio climático y la protección de los derechos humanos en el ámbito de la diplomacia multilateral.

2. Diplomacia multilateral y las ONG

La demanda de entendimientos y negociaciones para atender los problemas globales es una característica de la diplomacia multilateral, pero ese mecanismo transaccional es importante que sea convertido en metas y acciones. En este ámbito, la presencia global de las ONG ha permitido un mecanismo de introducción del altruismo en el desplazamiento de la política de negociaciones a la alta política de proyectos, visiones y su monitoreo. El altruismo aquí entendido como la aspiración de conseguir transformaciones significativas en el bienestar y seguridad de la vida de las personas dentro de

EMOCIONES POLÍTICAS
EN LA DIPLOMACIA
MULTILATERAL: LAS
ONG EN LA LUCHA
CONTRA EL CAMBIO
CLIMÁTICO Y LA
PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS

POLITICAL EMOTIONS
IN MULTILATERAL
DIPLOMACY: NGOs
IN THE FIGHT AGAINST
CLIMATE CHANGE AND
THE PROTECTION OF
HUMAN RIGHTS

la sociedad civil democrática (DeMars, 2005; Lewis, 2014; West, 2017). De ahí la variada influencia que han tenido para que los Estados incorporen normas altruistas en espacios y momentos de crisis. Dicha influencia, caracterizada por la presencia de sus discursos en medios de comunicación, ha tenido un gran papel (Swidler & Watkins, 2017; Freedom House, 2023).

La implicancia de las ONG debe considerarse sobre dos líneas, la primera, el enorme acceso a recursos gracias a donantes gubernamentales, organismos multilaterales y privados, y segundo, su foco en las áreas de cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria (Chowdhury *et al.*, 2018; DeMars, 2005; Dichter, 1999). Además, desde su constitución las ONG tienen la reputación de ser organismos sin burocracia y sin ánimos de lucro, lo que les da una distinción frente a la opinión pública en cuanto a la efectividad para la consecución de sus planes, a diferencia de los actores gubernamentales y privados.

Pero en el panorama más amplio, hay que atender al rol pragmático de las ONG en su relación con los Estados para alcanzar esa efectividad. Más allá de la labor de voluntarios altruistas, existen características en su operación que tienen que ver con las vinculaciones económicas y políticas de sus donantes y los gobiernos donde trabajan. Para los donantes existe un valor moral en los discursos enunciados en la escena internacional cuando financian las labores de las ONG (Lewis, 2019). Entre sus donantes están privados billonarios, privados con microaportes, algunas corporaciones, agencias de ayuda gubernamental y multilaterales y fundaciones filantrópicas (por ejemplo, Bill y Melinda Gates, Kellogg, Robert Wood Johnson o Ford). Para los gobiernos de países en desarrollo donde trabajan puede haber un beneficio o mayormente un perjuicio, de ahí que algunos gobiernos autoritarios al recibir mucho escrutinio de las ONG promueven leyes contra su esfera de acción e influencia (Amnesty International, 2019; Dupuy *et al.*, 2021). Las ONG, de esta forma, interactúan en una compleja realidad internacional donde trabajan entre los intereses de la ayuda recibida y las restricciones de los intereses locales (Swidler & Watkins, 2017). Para entender esta complejidad se propone explorar cuáles son sus funciones.

2.1. Actividades de las ONG en la diplomacia multilateral

Las funciones de las ONG vale situarlas desde el paradigma del transnacionalismo donde los Estados, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales interactúan en flujos de intercambio para la consecución de sus propios intereses (Nye & Keohane, 1971). Un elemento crucial para considerar en

el transnacionalismo es que el poder se encuentra repartido entre muchos niveles y regiones, hablando de un entorno multipolar para la negociación y la comunicación (Pagden, 1998). Este marco contextual permite entablar las siguientes funciones para las ONG:

- 1) La participación en la formulación de políticas globales a través de su intervención en conferencias y reuniones internacionales, y su colaboración con gobiernos y organizaciones multilaterales (Dupuy & Prakash, 2020; Toepler *et al.*, 2020).
- 2) La promoción de los derechos humanos a nivel internacional en ejes como la igualdad de género, la protección de los derechos de las minorías, la disminución de la pobreza y la promoción de la justicia social, entre otros (Viterna *et al.*, 2015; Tysiachniouk *et al.*, 2018).
- 3) El monitoreo de acuerdos y tratados internacionales, además, de la elaboración de recomendaciones a los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales para su cumplimiento (Toepler *et al.*, 2022; Anheir & Toepler, 2019).
- 4) La cooperación para buscar solución a problemas como el cambio climático y la protección de los derechos humanos (Batterbury & Fernando, 2006; Dupuy *et al.*, 2021; Sundstrom, 2006).
- 5) La participación en la implementación proyectos de ayuda humanitaria, educación y salud (Brinkerhoff, 1999; Tysiachniouk *et al.*, 2018).
- 6) La sensibilización para temas de agenda global en la opinión pública a través de los medios de comunicación, como lo son los Objetivos de Desarrollo Sostenible o aquellos vinculados a la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria (Anheir & Toepler, 2019).

En el espacio de la lucha contra el cambio climático y la protección de los derechos humanos las ONG tienen una importante participación al supervisar las acciones de empresas y gobiernos, a través de mecanismos que generan presión social para garantizar el cumplimiento de compromisos internacionales o prevenir la violación de regulaciones (Wang *et al.*, 2020; Qin *et al.*, 2019). Esto se ejemplifica en casos como la organización Greenpeace que desarrolla campañas de incidencia política para la promoción de políticas que fomenten la energía renovable, la conservación de los océanos y la reducción de emisiones de los gases de efecto invernadero, así como su participación en la Cumbre del Clima de la ONU (COP) para debatir en la toma de decisiones en relación con el cambio climático (Zelko, 2019). Por otro lado, la organización Human Rights Watch investiga y documenta casos de violaciones de derechos humanos,

EMOCIONES POLÍTICAS
EN LA DIPLOMACIA
MULTILATERAL: LAS
ONG EN LA LUCHA
CONTRA EL CAMBIO
CLIMÁTICO Y LA
PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS

POLITICAL EMOTIONS
IN MULTILATERAL
DIPLOMACY: NGOs
IN THE FIGHT AGAINST
CLIMATE CHANGE AND
THE PROTECTION OF
HUMAN RIGHTS

entre los cuales se encuentran la libertad de expresión, la discriminación y la tortura, lo que permite que su trabajo en la promoción de políticas y normas se sostenga en instrumentos de debida diligencia para proteger los derechos humanos (Influence Watch, 2017; OHCHR, 2020).

Asimismo, las ONG —al representar los intereses de grupos vulnerables— pueden incluir a grupos excluidos como campesinos, minorías, migrantes o comunidades indígenas, entre otros, en la toma de decisiones sobre el cambio climático y los derechos humanos. Por ejemplo, la Federación Plurinacional de Turismo Comunitario del Ecuador (FEPTCE) busca mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas a través de iniciativas ecoturísticas y de preservación de tierras ancestrales para contrarrestar el avance desmedido de la mercantilización y deforestación del territorio indígena, consiguiendo aval internacional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ante sus reclamos al gobierno ecuatoriano (Narvaez, 2020). En la misma línea, la organización Save the Children también desarrolla programas de protección para niños y niñas en situaciones de conflicto y crisis humanitarias. Y bajo este eje de acción han presionado a gobiernos y organismos internacionales para que adopten medidas efectivas para proteger los derechos de la infancia en conflictos y crisis de hambruna (Dryden-Peterson, 2009).

Las ONG también participan en la conformación de coaliciones en la sociedad civil con otros actores para abogar por políticas de mitigación del cambio climático o protección de los derechos humanos. Esta participación incluye medidas de acción como manifestaciones, campañas de boicot y acciones de incidencia política y legal. La ONG Rainforest Action Network (RAN) trabaja en la protección de los bosques tropicales y en la promoción de prácticas sostenibles en la industria forestal y de papel, teniendo una fuerte campaña para presionar al conglomerado indonesio Sinar Mas Group para que se comprometa a adoptar políticas responsables en el manejo sostenible de los bosques (Aranti, 2021). La ONG Transparency International también vela por la promoción de la lucha contra la corrupción en todo el mundo, específicamente para el desarrollo de campañas de incidencia política que presionen a gobiernos y empresas de países en desarrollo para que asuman prácticas más éticas y responsables (Nguyen & Luong, 2020).

Finalmente, las campañas de sensibilización y comunicación pueden crear un ambiente propicio para mover a la sociedad civil a tomar decisiones y cumplir compromisos en materia de derechos humanos y cambio climático. Como la ONG 350.org que se ocupa de la promoción de la justicia climática a través de campañas de movilización social para la desinversión en combustibles fósiles y la transición hacia energías renovables, presionando a agentes financieros y gubernamentales a retirar las inversiones en energías fósiles (350.org, 2023). O la ONG Amnistía Internacional que trabaja en la

denuncia de violaciones de derechos humanos en las áreas de derechos sexuales y reproductivos, la libertad de expresión, la igualdad de género, las desapariciones forzadas, entre otras, generando plataformas de difusión para debatir estos temas en redes sociales y medios masivos (Amnesty International, 2021).

Como se puede entender tras este resumen somero, las ONG tienen un rol amplio en la diplomacia multilateral. Entonces, queda abordar cómo la protección de los derechos humanos y la amenaza del cambio climático, que son tópicos que aparentan ser muy distantes, encuentran correspondencias cuando se ven desde la perspectiva de las emociones políticas, las cuales se vinculan fuertemente con acciones de incidencia realizadas por las ONG.

3. Emociones políticas en la diplomacia multilateral

3.1. Definición y tipos de emociones políticas

Para construir un orden civil y moral que no estuviera solamente amparado por dogmas eclesiásticos, en los albores de la Ilustración se buscó propiciar una religión civil que sostuviera los proyectos políticos liberales del Estado-nación. Esto en esencia pretendía extender el espacio de las relaciones sociales y económicas, mediante el cultivo de una hermandad universal. Por consiguiente, la implantación de un nuevo orden en Europa sobrepasaba los límites de la legislación para ubicarse en el terreno fértil de los corazones y las mentes (Nussbaum, 2013). Lo que hace estable a un Estado, lo que motiva a sus ciudadanos a pertenecer es la posibilidad de crear una vida humana gratificante donde las libertades y deberes en todo ámbito garanticen relaciones de reciprocidad y respeto. Entonces, según Nussbaum (2013), el reto liberal de las sociedades democráticas es contener la debilidad humana innata de menospreciar al diferente, anteponer los intereses propios sobre el de otros y comprometerse al evidente sacrificio de redistribuir la riqueza, insertar socialmente a los excluidos, ayudar a los vecinos políticos en crisis y proteger el ambiente.

Este reto no puede construirse sólo con declaraciones políticas y legislación, debe fomentarse con la construcción de emociones que tiendan puentes entre ciudadanos con diferentes concepciones de la vida, para compartir principios constitucionales y políticos de convivencia justa (Nussbaum,

EMOCIONES POLÍTICAS
EN LA DIPLOMACIA
MULTILATERAL: LAS
ONG EN LA LUCHA
CONTRA EL CAMBIO
CLIMÁTICO Y LA
PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS

POLITICAL EMOTIONS
IN MULTILATERAL
DIPLOMACY: NGOs
IN THE FIGHT AGAINST
CLIMATE CHANGE AND
THE PROTECTION OF
HUMAN RIGHTS

2013). Estas son emociones políticas porque sostienen las leyes y motivan a mejorarlas o, tristemente, también a degenerarlas (Nussbaum, 2013).

En esa línea, las emociones políticas tienen un impacto en la toma de decisiones y en la formación de la opinión pública, ya sea a nivel local o internacional. Pueden agruparse en positivas como la empatía, la compasión o la esperanza, o negativas como el miedo, la ira o la frustración (Brader & Marcus, 2013; Wollebæk, 2019). Por ejemplo, el espectro de emociones políticas negativas pudo intervenir en el surgimiento de gobiernos conservadores como el de Meloni en Italia o en la campaña del referéndum que llevó a la elección del brexit. También se pueden señalar iniciativas intervenidas por las emociones políticas positivas en el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2015 o en el fortalecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) o en la Cooperación Sur-Sur y Triangular, que busca compartir tecnología entre países del sur.

Por ello, la eficacia de las emociones políticas en la diplomacia multilateral participa para la creación de corrientes de decisión y opinión que calzan en dinámicas de riesgos racionales y relaciones intersubjetivas al negociar normativas y acciones en temas globales (Walker, 2022). Esto lo podemos ubicar antaño en iniciativas para neutralizar el agujero de la capa de ozono y la contención de epidemias como el SARS o la estrategia global de vacunación contra la viruela, o en la actualidad en iniciativas contra el cambio climático, el uso de combustibles fósiles, la situación de refugiados por conflictos armados, la migración por crisis económicas, entre otras.

Los temas globales muestran la necesidad de negociarse entre actores del sistema internacional que emplean sus competencias y recursos en un ámbito social, por lo que las emociones políticas intervienen como prácticas realizadas en un contexto de construcción de políticas de acciones, monitoreo y metas. Las emociones políticas, entonces, no sólo sirven para sentir las o experimentarlas, sino que median en la creación de acciones políticas (Cornut, 2022). Por ello, una diplomacia emocional lleva a entender el valor práctico y simbólico de las emociones para intervenir en la cooperación y el diálogo entre los actores del sistema internacional actual. También esta diplomacia introducida dentro del multilateralismo propiciaría que las emociones políticas sean manejadas para construir puentes que puedan generar solidaridad y empatía durante la creación de alta política internacional que afronte los problemas globales.

3.2. Relevancia de las emociones políticas en la diplomacia multilateral

Actualmente existe la discusión sobre que los líderes e instituciones políticas de distintas regiones reciben una gran desconfianza de la ciudadanía, lo cual erige una fragmentación política y fragiliza la democracia liberal (Abello-Colak, 2019). En la región de América Latina, por ejemplo, un sello distintivo son los problemas en la economía, inseguridad y el apoyo a regímenes autoritarios (Latinobarómetro, 2021). En esta coyuntura, las ONG tienen un rol sutil o gravitante de acuerdo con el tipo de esfera de acción que tengan. En temas de derechos humanos, las controversias pueden ser fuertes con los gobiernos, en temas de cambio climático la acción puede ser poco efectiva con la sociedad civil.

¿Qué lleva a que se den estos resultados? Un supuesto, que trata de presentar solo una arista, es que la emoción política sí influye en la toma de decisiones y, a su vez, la comunicación de la gobernanza contemporánea se construye pensando discursos con emociones de los actores del sistema político para calar en las redes sociales y los medios masivos. Ello porque vale recordar que los líderes, autoridades y representantes de organizaciones gubernamentales o multilaterales son humanos que experimentan emociones que afectan su forma de actuar y pensar (Walker, 2002). Emociones políticas como el miedo, la ira o la esperanza pueden llevar a decisiones de Estado o a la promulgación de legislación que afectará no sólo las relaciones multilaterales, sino la convivencia dentro de la sociedad civil. Es importante que quede claro que la importancia de manejar las emociones políticas puede ser decisivo para la toma de decisiones informadas en el sistema político.

Como la emoción es también información, el entendimiento de la emoción política echa luces sobre las motivaciones e intereses de los actores de la diplomacia multilateral. Si un gobierno tiene preocupaciones por la inseguridad acarreada con la migración extranjera los líderes pueden optar por cerrar las fronteras, promulgar legislación antinmigración y rebatir la presión de organismos internacionales. Estos actores pueden conmovir con discursos emotivos a la opinión pública y crear corrientes de opinión que apoyen cualesquiera sean sus posiciones, ya sea a favor de la antinmigración o a favor de velar por la seguridad de los connacionales frente a los refugiados o inmigrantes.

En contraposición, los líderes de Estado también pueden generar cooperación y diálogo al expresar empatía o solidaridad con otras comunidades o países. Esta es una forma en que las emociones políticas positivas construyen puentes para generar confianza en un proyecto

EMOCIONES POLÍTICAS
EN LA DIPLOMACIA
MULTILATERAL: LAS
ONG EN LA LUCHA
CONTRA EL CAMBIO
CLIMÁTICO Y LA
PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS

POLITICAL EMOTIONS
IN MULTILATERAL
DIPLOMACY: NGOS
IN THE FIGHT AGAINST
CLIMATE CHANGE AND
THE PROTECTION OF
HUMAN RIGHTS

multilateral. Por ejemplo, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o la asociación económica comercial BRICS son iniciativas multilaterales donde la solidaridad como emoción política ha permitido la unión de intereses distintos bajo un marco de coordinación y políticas comunes entre Estados. El Acuerdo de París de 2015 es otro ejemplo de acción frente al cambio climático al proponer, entre disímiles actores políticos, la esperanza de frenar calamidades climáticas con fórmulas de mitigación y compromisos ambientales.

Este impulso emotivo hacia temas globales, entre ellos la protección de los derechos humanos y la lucha contra el cambio climático, genera una corriente de discursos de contenido emocional político positivo en estrategias de comunicación, las cuales crean conciencia y apuntan a tomar acciones y proyectos con resultados palpables, pero también conviven con discursos emocionales políticos negativos que las impugnan. Es un delicado balance donde la interacción entre tales discursos es muy azarosa.

En ello, las ONG han sido muy efectivas al diseñar estrategias donde la culpa, la vergüenza y el miedo por la inacción política, y la esperanza y el optimismo para la acción planificada, se mezclan en discursos que tienen mucho eco en los medios masivos y redes sociales (Chowdhury, et al., 2018; Dupuy, 2020). Hoy, más que en décadas pasadas, es común que temas como el reciclaje, las energías renovables, la libertad de expresión, el derecho a la vida, los derechos de mujeres o de la infancia, entre otros, sean tratados en las discusiones cotidianas dentro de la sociedad civil. El uso efectivo de las emociones en estrategias de comunicación ha llevado a este nuevo contexto.

En resumen, las emociones políticas y la diplomacia multilateral se integran primero a través de la toma de decisiones informadas, también para visibilizar las motivaciones de los decisores, además, las emociones políticas ayudan a facilitar la cooperación multilateral y el impulso a la acción en temas de agenda global, y finalmente, aparecen tácitas en discursos que se propalan en medios masivos y digitales. La comprensión de la interacción de estas dimensiones mejorará el análisis de la labor de las ONG y sus resultados dentro de la diplomacia multilateral.

3.3. Algunas emociones políticas en la diplomacia multilateral

Tal como fue mencionado anteriormente, el miedo puede llevar a un gobierno a adoptar medidas de seguridad más estrictas, y en contraparte, la empatía puede motivar la ayuda humanitaria hacia un país en crisis. Esta

empatía subyace en las misiones de ayuda internacional tras desastres ambientales, naturales o atentados terroristas de gran envergadura. Pero la empatía puede ser mucho más amplia, ya que los líderes y negociadores también pueden usarla para comprender las perspectivas y necesidades de las partes en negociación, sin simpatizar con estas (Holmes & Yarhi-Milo, 2017). Es mucho más efectivo en una negociación sobre una crisis migratoria usar la empatía hacia los refugiados para conseguir soluciones sostenibles que sigan los valores del humanitarismo, a la vez que se evita la escalada de una desunión en la dimensión ideacional (Di Martino, 2021; Safranchuk, 2022).

La frustración es otro tipo de emoción política que puede surgir en negociaciones multilaterales cuando las demandas o intereses propios no están siendo considerados (Safranchuk, 2022). Esto es algo que se puede notar en la posición de los países vulnerables durante las negociaciones sobre la lucha contra el cambio climático, cuando los países desarrollados no otorgan apoyo financiero o tecnológico adecuado para hacer frente a los efectos del cambio climático. Ello establece un proceso de antipatía de orden bilateral y genera enemistades tácitas por la percepción de inequidad recibida desde los países desarrollados. Otra emoción es la vergüenza que aparece en la práctica de nombrar y avergonzar llevada a cabo por las ONG de derechos humanos para denunciar a gobiernos o instituciones que quebrantan las normativas internacionales. Es una práctica controversial por la poca efectividad en generar cambios sostenidos en el escenario político (Ilgit & Prakash, 2019).

La esperanza es otra emoción política de gran incidencia porque lleva a que las partes involucradas trabajen hacia un objetivo común (Duncombe, 2019). El Acuerdo de París o los Objetivos de Desarrollo Sostenible son ejemplos de la materialización de políticas multilaterales construidas sobre la base de esperar resultados ambiciosos y efectivos. En esa línea, el optimismo tiene una fuerte implicancia en la política de negociaciones porque propone narrativas con una visión convincente sobre el futuro (Cull, 2019). Sobre el optimismo en la diplomacia es evidente su articulación en actitudes constructivas para llegar a la firma de acuerdos. Un acuerdo de paz como el Acta de Brasilia entre Perú y Ecuador en 1998 es un visible ejemplo del optimismo de los líderes y diplomáticos al llegar a un entendimiento por el cese de controversias y conflictos históricos. Como narra Trazegnies Granda (2019), el entendimiento entre Perú y Ecuador se construyó cuando la paz sobrepasó el nivel jurídico y se convirtió en una vivencia, donde los corazones en ambas naciones recobraron una fraternidad de cara a un futuro de oportunidades bilaterales.

Finalmente, otra emoción política en la diplomacia multilateral es la desconfianza. Su presencia es innegable en varias etapas de crisis

EMOCIONES POLÍTICAS
EN LA DIPLOMACIA
MULTILATERAL: LAS
ONG EN LA LUCHA
CONTRA EL CAMBIO
CLIMÁTICO Y LA
PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS

POLITICAL EMOTIONS
IN MULTILATERAL
DIPLOMACY: NGOS
IN THE FIGHT AGAINST
CLIMATE CHANGE AND
THE PROTECTION OF
HUMAN RIGHTS

entre actores del sistema internacional, ya que dificulta la cooperación al construir la presunción de que los riesgos son más grandes que las potenciales recompensas (Pursiainen & Forsberg, 2021). La desconfianza política se ancla en la remembranza de sucesos históricos y percepciones negativas sobre las acciones de Estado (Chun, 2022). Ello lleva a la intrusión de memorias colectivas dominantes, impregnadas de traumas sociales, culturales o políticos en la comunicación de estos grupos sociales y actores del sistema internacional. Por ejemplo, memorias como el imperialismo occidental y la amenaza nuclear llevan a una desconfianza entre las partes durante las negociaciones para el cese del programa nuclear militar de Corea del Norte. De igual manera, el imperialismo ruso y la injerencia pronazi se entremezclan en los intentos de diálogo para el cese de hostilidades en la Guerra de Ucrania. Sin duda, la desconfianza es un obstáculo muy férreo en el progreso de las negociaciones, pues instala percepciones nocivas sobre las motivaciones de los actores en pugna, y muchas veces es infranqueable, hasta que algún negociador o líder político pueda adoptar una emoción política positiva en la interacción diplomática. Además, vale recordar que un complemento de la diplomacia es la presencia de corrientes de opinión a favor de la desconfianza transmitidos por sectores de la sociedad civil en los discursos mediáticos.

4. Emociones políticas en la lucha contra el cambio climático y la protección de los derechos humanos

4.1. Las emociones políticas en la labor de las ONG

En el espectro de las emociones políticas, la labor de las ONG utiliza emociones como la ira, la esperanza y el miedo que se emplean estratégicamente para fomentar la acción colectiva en la lucha contra el cambio climático y la protección de los derechos humanos (Cornut 2022; Toepler, 2022). En ese sentido, la movilización de la sociedad civil se construye porque las emociones son valiosas fuentes de información para la comunicación y persuasión colectiva. Esto genera presión a líderes políticos para tomar medidas ambiciosas contra el cambio climático, o introducir en sus agendas la protección a la infancia, los derechos de migrantes y la libertad de expresión. En esa línea, con el uso de emociones como el

optimismo y la esperanza se pueden trazar herramientas de influencia para superar la inacción o la apatía en las políticas sobre el clima o los derechos humanos.

Una estrategia muy empleada en las mediaciones de las ONG es proponer la defensa de la justicia ambiental y de los derechos universales para despertar emociones políticas que catalicen acciones conjuntas de la sociedad civil y los líderes. El cambio climático y los derechos humanos son fenómenos muy desarrollados dentro de la agenda actual, por lo que las ONG se relacionan con audiencias específicas para trasladarles la urgencia de la necesidad de contar con “políticas de acción”. Esta mediación de sus discursos tiene una doble vía.

Primero, la racionalidad de las cifras, fechas y cantidades que le dan una dimensión cuantitativa al problema, ya sea por el aumento de la temperatura, la extensión de la deforestación, la pérdida de biodiversidad, el número de desplazados, hambrientos, muertos o violaciones de derechos reportadas. Este nivel permite señalar el problema como una manifestación de la realidad que no puede negarse porque hay evidencia y es respaldada por un número alarmante.

A esto se suma lo segundo, una capa de vinculación emocional que lleva a superar la distancia del problema en la percepción general de los ciudadanos. Emociones como la empatía y la compasión, sirven para generar solidaridad con las víctimas de violaciones de los derechos humanos. Emociones como la esperanza y la culpa, llevan a tomar conciencia sobre los efectos que se dejan a futuras generaciones con el cambio climático.

De esta forma, la mediación de las ONG con las emociones genera presión a los gobiernos y otros actores multilaterales para tomar medidas en la mitigación del cambio climático o en incentivar el respeto de los derechos humanos. Se debe tener en cuenta que los líderes y negociadores también son altamente movidos por estas emociones políticas en el ámbito multilateral para la negociación de acuerdos y la creación de mecanismos de rendición de cuentas.

4.2. Aplicación de emociones políticas en la labor de las ONG

En el terreno de la cooperación internacional —para temas como la sostenibilidad del desarrollo, la mitigación del cambio climático, la conservación de la biodiversidad y el desarrollo económico sostenible— la labor de las ONG ha construido participación e incidencia política usando

EMOCIONES POLÍTICAS
EN LA DIPLOMACIA
MULTILATERAL: LAS
ONG EN LA LUCHA
CONTRA EL CAMBIO
CLIMÁTICO Y LA
PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS

POLITICAL EMOTIONS
IN MULTILATERAL
DIPLOMACY: NGOs
IN THE FIGHT AGAINST
CLIMATE CHANGE AND
THE PROTECTION OF
HUMAN RIGHTS

emociones como la esperanza, la culpa y la preocupación en espacios como las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Comercio, El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, la agenda COP, entre otros (Thew *et al.*, 2021). Esta labor está marcada también por discursos donde las campañas de comunicación de las ONG han utilizado historias personales, imágenes impactantes y campañas de movilización emocional (Lück *et al.* 2016) para concienciar sobre el cambio climático y presionar a líderes y actores multilaterales a tomar medidas más ambiciosas y punitivas.

Otra línea de acción son las estrategias de movilización emocional que usan la indignación, la vergüenza y la esperanza para presionar en la construcción de acuerdos y corrientes de opinión favorables para la protección de los derechos humanos. En ese sentido, como ya se mencionó, la empatía, el altruismo y la compasión son poderosas emociones que crean solidaridad con las víctimas de violaciones de los derechos humanos, y la urgencia para atender sus reparaciones. La presencia de estos discursos abunda en las relaciones transnacionales. Por ejemplo, las ONG Amnistía Internacional, Human Rights Watch y Médicos sin Fronteras ejecutan estrategias con emociones políticas para promover los derechos humanos en un trabajo conjunto con organismos internacionales como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Corte Penal Internacional (Murdie *et al.*, 2020). Ello ha permitido la denuncia de la violación de derechos humanos y el establecimiento de estándares internacionales.

Asimismo, en la construcción de paz y la prevención de conflictos, la ONG International Institute for Peace usa la empatía en estrategias en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y la Comisión de Consolidación de la Paz para promover la justicia transicional y la resolución no violenta de conflictos (De Coning & Peter, 2019). De ello se deduce que la empatía, entendida como la capacidad de comprender las dificultades de otros, es una herramienta política. Así también, el cuidado, como la emoción de preocuparse por el bienestar ajeno, es un efectivo catalizador para la promoción de los derechos humanos y medidas para aminorar el cambio climático.

5. Conclusiones

En este repaso de la relación de las emociones políticas en la diplomacia y su uso por las ONG para combatir el cambio climático y la protección de los derechos humanos se propuso entender la relación de las emociones en las negociaciones, comunicación y acciones que tienen las ONG y otros actores

en el sistema internacional. Tras la exploración de ejemplos se puede argüir que las emociones tienen una larga presencia de efectos en la diplomacia.

Se piensa que las emociones no predicen nada importante a nivel político global, pero se puede notar que las emociones sí intervienen en los discursos, acuerdos, cooperación y decisiones importantes en la diplomacia ambiental y de derechos humanos. Al parecer, cuando las emociones son empleadas estratégicamente respaldan la coordinación y la resolución de problemas complejos en diplomacia. Esto entendido en la dinámica que tienen Estados, empresas, organismos multilaterales y las ONG en un sistema transnacional, por lo que se plantea que el lugar de las emociones antecede a las acciones y las comunicaciones en política internacional. Ello denota la inclusión del espectro emocional en interacciones del sistema multilateral, en un proceso de hacer y concebir acciones políticas globales.

Las implicaciones para el papel de las ONG dentro de la diplomacia multilateral son que el uso del espectro de emociones políticas sirve como una herramienta que cataliza la cooperación, corrientes de opinión y movilización emocional en líderes, negociadores y la sociedad civil. Queda como recomendación de futuros estudios explorar qué emociones están involucradas en los procesos, decisiones y actores específicos en el complejo y vasto terreno de la diplomacia multilateral.

REFERENCIAS

- 350.org (24 de enero 2023) *Financiamiento del gobierno brasileño hacia el gasoducto argentino Néstor Kirchner «es una vergüenza binacional»*, afirma 350.org. 350.org. Recuperado el 19 de abril 2023 de <https://350.org/es/press-release/financiamiento-del-gobierno-brasileno-hacia-el-gasoducto-argentino-nestor-kirchner-es-una-vergüenza-binacional-afirma-350-org/>
- Abello-Colak, A. (2019) Untrusted democracies and failing security strategies: crises that refocus democratic governance in Latin America and the Caribbean. *British Academy Review*, (September). 33 - 38. <http://eprints.lse.ac.uk/100781/>
- Anheier, H. & Toepler, S. (2019). Policy Neglect: The True Challenge to the Nonprofit Sector. *Nonprofit Policy Forum*, 10(4), 20190041. <https://doi.org/10.1515/npf-2019-0041>
- Alonso, A. (15 de abril 2023). La emergencia migratoria de Meloni, un peligroso precedente en Europa. *El Independiente*. <https://www.elindependiente.com/internacional/2023/04/15/la-emergencia-migratoria-de-meloni-un-peligroso-precedente-en-europa/>.

EMOCIONES POLÍTICAS
EN LA DIPLOMACIA
MULTILATERAL: LAS
ONG EN LA LUCHA
CONTRA EL CAMBIO
CLIMÁTICO Y LA
PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS

POLITICAL EMOTIONS
IN MULTILATERAL
DIPLOMACY: NGOS
IN THE FIGHT AGAINST
CLIMATE CHANGE AND
THE PROTECTION OF
HUMAN RIGHTS

- Amnesty International. (2019). *Laws Designed to Silence: The Global Crackdown on Civil Society Organizations*. Amnesty International. Recuperado el 25 de marzo 2023 de <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/9647/2019/en/>
- Amnesty International (2021) What we do. Amnesty International. Recuperado el 25 de marzo 2023 de <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/>
- Arianti, F. (11 de noviembre 2021). *Forestry giant Sinar Mas attempts to criminalize farm workers amidst COP26*. Rainforest Action Network. Recuperado el 15 de abril 2023 de <https://www.ran.org/the-understory/farmworkers-criminalized-in-indonesia>
- Batterbury, S. P., & Fernando, J. L. (2006). Rescaling governance and the impacts of political and environmental decentralization: an introduction. *World Development*, 34(11), 1851-1863. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.11.019>
- Brader T. & Marcus G. E. (2013). Emotions and political psychology. En L. Huddy, Sears D. O. & Levy J. S. (Eds.), *The Oxford handbook of political psychology* (pp. 384-401). Oxford University Press.
- Brinkerhoff, D. W. (1999). Exploring state-civil society collaboration: policy partnerships in developing countries. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28 (1_suppl), 59-86. <https://doi.org/10.1177/089976409902801S01>
- Burke, S. (2014). What an era of global protests says about the effectiveness of human rights as a language to achieve social change. *SUR International Journal on Human Rights*, 11 (20) 27-33. <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur20-en-full.pdf#page=24>
- Chowdhury, S. R., Wahab, H. A., & Islam, M. R. (2018). The role of faith-based NGOs in social development: Invisible empowerment. *International Social Work*, 62 (3), 1055-1074. <https://doi.org/10.1177/0020872818767260>.
- Chun, J. (2022). Understanding Mistrust and Instability in East Asia. *Pacific Affairs*, 95(3), 595-604. <https://doi.org/10.5509/2022953595>
- Colomina, C. (2022) *The world in 2023: ten issues that will shape the international agenda*. CIDOB. Recuperado el 4 de marzo 2023 de https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionals/283/the_world_in_2023_ten_issues_that_will_shape_the_international_agenda
- Cornut, J. (2022). Emotional Practices and How We Can Trace Them: Diplomats, Emojis, and Multilateral Negotiations at the UNHRC. *International Studies Quarterly*, 66(3), sqac048. <https://doi.org/10.1093/isq/sqac048>

- Cull, N. J. (2019). The tightrope to tomorrow: Reputational security, collective vision and the future of public diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 14(1-2), 21-35. <https://doi.org/10.1163/1871191X-14011014>
- De Coning, C. & Peter, M. (2019). *United Nations peace operations in a changing global order*. Springer Nature.
- DeMars, W. E. (2005). *NGOs and transnational networks: Wild cards in world politics*. Pluto Press.
- Demur, A. B. (10 de marzo 2023). 105 rescatados por el barco de Emergency. *Euronews*. <https://es.euronews.com/2023/03/10/105-rescatados-por-el-barco-de-emergency-italia-desbordada-por-la-llegada-de-migrantes>
- Dichter, T. W. (1999). Globalization and its effects on NGOs: Efflorescence or a blurring of roles and relevance? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(1), 38–58. <https://doi.org/10.1177/089976499773746429>
- Di Martino, L. (2021). Fear and empathy in international relations: Diplomacy, cyber engagement and Australian foreign policy. *Place Branding and Public Diplomacy*, 1-11. <https://doi.org/10.1057/s41254-021-00211-9>.
- Dryden-Peterson, S. (2009). *Barriers to accessing primary education in conflict-affected fragile states*. Save the Children. Recuperado el 30 de marzo 2023 de <https://wcfia.harvard.edu/files/wcfia/files/2942.pdf>
- Duncombe, C. (2019). Digital Diplomacy: Emotion and Identity in the Public Realm. *The Hague Journal of Diplomacy* 14(1-2), 102-116. <https://doi.org/10.1163/1871191X-14101016>
- Dupuy, K., & Prakash, A. (2020). Global backlash against foreign funding to domestic nongovernmental organizations. En W. Powell & P. Bromley (Eds.), *The nonprofit sector: A research handbook* (3ra ed., pp. 618–630). Stanford University Press.
- Dupuy, K., Fransen, L., & Prakash, A. (2021). Restricting NGOs: From pushback to accommodation. *Global Policy*, 12, 5-10. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12974>
- Freedom House (2023, Marzo 28). *2023 Summit for democracy*. Freedom House. Recuperado el 18 de abril 2023 de <https://freedomhouse.org/2023/summit-for-democracy/political-prisoners#Civil>.

EMOCIONES POLÍTICAS
EN LA DIPLOMACIA
MULTILATERAL: LAS
ONG EN LA LUCHA
CONTRA EL CAMBIO
CLIMÁTICO Y LA
PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS

POLITICAL EMOTIONS
IN MULTILATERAL
DIPLOMACY: NGOs
IN THE FIGHT AGAINST
CLIMATE CHANGE AND
THE PROTECTION OF
HUMAN RIGHTS

- Holmes, M., & Yarhi-Milo, K. (2017). The psychological logic of peace summits: How empathy shapes outcomes of diplomatic negotiations. *International Studies Quarterly*, 61(1), 107-122. <https://doi.org/10.1093/isq/sqw034>.
- Ilgit, A., & Prakash, D. (2019). Making human rights emotional: a research agenda to recover shame in “naming and shaming”. *Political Psychology*, 40(6), 1297-1313. <https://doi.org/10.1111/pops.12616>
- Influence Watch. (25 de agosto 2017). *Human Rights Watch. Influence Watch*. Recuperado el 31 de marzo 2023 de <https://www.influencewatch.org/non-profit/human-rights-watch/>
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (2012). Power and interdependence. En R. K. Betts (Ed.), *Conflict after the Cold War: Arguments on causes of war and peace* (4ta ed., pp. 174-181). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315664484>
- Kurbalija, J. (18 de abril 2023). *12 digital governance and diplomacy trends for 2023*. Diplo. <https://www.diplomacy.edu/blog/2023-digital-governance-predictions/>
- Latinobarómetro (2021). *Informe 2021. Adiós a Macondo*. Corporación Latinobarómetro. Recuperado el 1 de abril 2023 de <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Lewis, D. (2014). *Non-governmental organizations, management and development*. Routledge.
- Lewis, D. (2019). ‘Big D’ and ‘little d’: two types of twenty-first century development? *Third World Quarterly*, 40(11), 1957-1975. <https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1630270>
- Liboreiro, J. (6 de febrero 2023). “Es una vergüenza”, las ONG italianas contra el código de conducta para barcos. *Euronews*. <https://es.euronews.com/my-europe/2023/02/06/es-una-verguenza-las-ong-italianas-contr-el-codigo-de-conducta-para-barcos>
- Lück, J., Wozniak, A., & Wessler, H. (2016). Networks of coproduction: How journalists and environmental NGOs create common interpretations of the UN climate change conferences. *The International Journal of Press/Politics*, 21(1), 25-47. <https://doi.org/10.1177/1940161215612204>.
- Maizland, L. (18 de abril 2023). *Why China-Taiwan relations are so tense*. Council on Foreign Relations. Recuperado el 19 de abril 2023 de <https://www.cfr.org/backgrounders/china-taiwan-relations-tension-us-policy-biden>
- Miller, M. C. (8 de diciembre 2022). *Visualizing 2023: Trends to watch*. Council on Foreign Relations. Recuperado el 19 de abril 2023 de <https://www.cfr.org/article/visualizing-2023-trends-watch>

- Murdie, A., Davis, D. R., & Park, B. (2020). Advocacy output: Automated coding documents from human rights organizations. *Journal of human rights*, 19(1), 83-98. <https://doi.org/10.1080/14754835.2019.1671173>
- Narváez, S. O. (2020). Cultura y estructura organizativa de una ONG desde la ideología indigenista de la Federación Plurinacional de Turismo Comunitario del Ecuador (FEPTCE). *Sociologías del Trabajo*, 96, 73-83. <https://doi.org/10.5209/stra.67431>
- Nguyen, T. A., & Luong, T. T. (2020). Corruption, shadow economy and economic growth: Evidence from emerging and developing Asian economies. *Montenegrin Journal of Economics*, 16(4), 85-96. <https://doi.org/10.14254/1800-5845/2020.16-4.7>
- Nussbaum, M. C. (2013). *Political emotions*. Harvard University Press.
- Nye, J. S., & Keohane, R. O. (1971). Transnational relations and world politics: An introduction. *International organization*, 25(3), 329-349. <https://doi.org/10.1017/S0020818300026187>
- OHCHR. (2020) *Mandatory human rights due diligence (mHRDD)*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Recuperado el 7 de abril 2023 de https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/MandatoryHR_Due_Diligence_Issues_Paper.pdf
- Pagden, A. (1998). The genesis of 'governance' and Enlightenment conceptions of the cosmopolitan world order. *International Social Science Journal*, 50(155), 7-15. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00105>
- Pursiainen, C. & Forsberg, T. (2021). Relations of trust and mistrust. En C. Pusiainen & T. Forsberg (Eds.), *The Psychology of Foreign Policy* (pp. 299-336). Palgrave Macmillan https://doi.org/10.1007/978-3-030-79887-1_8
- Qin, Y., Harrison, J., & Chen, L. (2019). A framework for the practice of corporate environmental responsibility in China. *Journal of Cleaner Production*, 235, 426-452. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.06.245>
- REDEDELP MUNDIAL, (2019). *Las ONG ante los objetivos de desarrollo sostenible*. Red Española del Pacto Mundial. <https://www.pactomundial.org/wp-content/uploads/2019/05/Las-ONG-ante-los-Objetivos-de-Desarrollo-Sostenible.pdf>

EMOCIONES POLÍTICAS
EN LA DIPLOMACIA
MULTILATERAL: LAS
ONG EN LA LUCHA
CONTRA EL CAMBIO
CLIMÁTICO Y LA
PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS

POLITICAL EMOTIONS
IN MULTILATERAL
DIPLOMACY: NGOs
IN THE FIGHT AGAINST
CLIMATE CHANGE AND
THE PROTECTION OF
HUMAN RIGHTS

- Safranchuk, I. A. (2022). Empathy Is the Best Strategy for Diplomacy. *Russia in Global Affairs*, 20(2), 54-64. <https://doi.org/10.31278/1810-6374-2022-20-2-54-64>
- Sundstrom, L. M. (2006). *Funding civil society: Foreign assistance and NGO development in Russia*. Stanford University Press.
- Swidler, A., & Watkins, S. C. (2017). *A Fraught Embrace: The Romance and Reality of AIDS Altruism in Africa*. Princeton University Press.
- Thew, H., Middlemiss, L., & Paavola, J. (2021). Does youth participation increase the democratic legitimacy of UNFCCC-orchestrated global climate change governance? *Environmental Politics*, 30(6), 873-894. <https://doi.org/10.1080/09644016.2020.1868838>
- Toepler, S., Zimmer, A., Fröhlich, C., & Obuch, K. (2020). The changing space for NGOs: Civil society in authoritarian and hybrid regimes. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 31, 649-662. <https://doi.org/10.1007/s11266-020-00240-7>
- Toepler, S., Zimmer, A., Levy, K., & Fröhlich, C. (2022). Beyond the partnership paradigm: Toward an extended typology of government/nonprofit relationship patterns. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 08997640221112890. <https://doi.org/10.1177/08997640221112890>
- Trazegnies Granda, F. (2019). A los 20 años de la paz. En F. Novak et al. (Eds.), *El proceso de negociaciones entre el Perú y el Ecuador (1995-1998) y los 20 años de los Acuerdos de Paz de Brasilia* (pp. 129-135). Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Instituto de Estudios Internacionales PUCP y Konrad Adenauer Stiftung.
- Tysiachniouk, M., Tulaeva, S., & Henry, L. A. (2018). Civil society under the law 'on foreign agents': NGO strategies and network transformation. *Europe-Asia Studies*, 70(4), 615-637. <https://doi.org/10.1080/09668136.2018.1463512>
- Viterna, J., Clough, E., & Clarke, K. (2015). Reclaiming the "third sector" from "civil society": A new agenda for development studies. *Sociology of Development*, 1(1), 173-207. <https://doi.org/10.1525/sod.2015.1.1.173>
- Walker, H. (2022). What Drives Trust in Chairs of Multilateral Negotiations? Rational, Relational, Reputational, and Emergent Trust: A Multidimensional Model. *Journal of Global Security Studies*, 7(3), ogacoo2. <https://doi.org/10.1093/jogss/ogacoo2>
- Wang, L., Li, W., & Qi, L. (2020). Stakeholder pressures and corporate environmental strategies: A meta-analysis. *Sustainability*, 12(3), 1172. <https://doi.org/10.3390/su12031172>

Wellner, T. (2023, Febrero 08). *Ten global topics and trends to watch in 2023*. Controlrisks.com. Recuperado el 18 de abril de 2023 de <https://www.controlrisks.com/our-thinking/insights/ten-global-topics-trends>

West, K. (2017). *Agents of Altruism: The Expansion of Humanitarian NGOs in Rwanda and Afghanistan*. Routledge.

Wollebæk, D., Karlsen, R., Steen-Johnsen, K., & Enjolras, B. (2019). Anger, fear, and echo chambers: The emotional basis for online behavior. *Social Media+ Society*, 5(2), 2056305119829859. <https://doi.org/10.1177/2056305119829859>

Zelko, F. (2019). From social movement to environmental behemoth: How Greenpeace got big. En J. Clapperton & L. Piper (Eds.) *Activism on the Ground: Small Green and Indigenous Organizing* (pp. 289-313). University of Calgary Press.

EMOCIONES POLÍTICAS
EN LA DIPLOMACIA
MULTILATERAL: LAS
ONG EN LA LUCHA
CONTRA EL CAMBIO
CLIMÁTICO Y LA
PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS

POLITICAL EMOTIONS
IN MULTILATERAL
DIPLOMACY: NGOs
IN THE FIGHT AGAINST
CLIMATE CHANGE AND
THE PROTECTION OF
HUMAN RIGHTS

Recibido: 28/4/2023

Aprobado: 14/6/2023

Juan Díaz Ligarda

Consejero en el Servicio Diplomático de la República del Perú. Bachiller en Ciencias Políticas e Historia por la Universidad de California – Los Ángeles (UCLA); magíster en Estudios Latinoamericanos con especialización en Ciencias Políticas e Historia por la Universidad de California – Los Ángeles (UCLA).

Correo electrónico: jdiaz@ree.gob.pe

El uso de actores no estatales por parte de los Estados y sus implicancias para la política exterior peruana

The State's use of nonstate actors, and its implications for the peruvian for foreign policy

RESUMEN

Desde hace algunas décadas, las relaciones internacionales han experimentado desafíos provenientes de actores no estatales (organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, empresas multinacionales o grupos terroristas), los cuales han logrado mermar el dominio tradicional de los Estados en los asuntos internacionales. A diferencia de los Estados-nación, estos nuevos actores no están sujetos a los mismos parámetros ni limitaciones que los Estados, lo cual los ha dotado de un margen más amplio para desenvolverse y promover sus intereses en el ámbito internacional e incluso al interior de las sociedades de los Estados. La ausencia de estas restricciones, sumado a sus crecientes capacidades y recursos,

Palabras clave: soberanía, Estados nación, Estados, sistema de Westfalia, relaciones internacionales, actores no estatales, organizaciones no gubernamentales, ONG, globalización.

ha permitido que muchos de estos actores no estatales adquieran un importante grado de poder para influir en la política interna de los Estados. Esto, a su vez, los ha convertido en herramientas de otros Estados, que han logrado eludir el concepto de la no-intervención a través de estos actores.

ABSTRACT

For some decades, international relations have experienced challenges from non-state actors (non-governmental organizations, international organizations, multinational companies or terrorist groups), which have succeeded in undermining the traditional dominance of States in international affairs. Unlike the nation-states, these new actors are not subject to the same parameters or limitations as the states, which has provided them with a broader margin to develop and promote their interests in the international arena and even within the state companies. The absence of these restrictions, added to their growing capacities and resources, has allowed many of these non-state actors to acquire a significant degree of power to influence the internal politics of States. This, in turn, has turned them into tools of other States, which have managed to circumvent the concept of non-intervention through these actors.

Keywords: sovereignty, nation states, states, Westphalian system, international relations, non-state actors, non-governmental organizations, NGOs, globalization.

1. Introducción

Desde hace algunas décadas, las relaciones internacionales tradicionales —es decir, aquellas referidas a la interacción entre Estados-nación— han experimentado desafíos provenientes de nuevos actores que, gracias a su creciente poder y recursos económicos, así como a los cambios producidos por la globalización y nuevas tecnologías, han logrado mermar el dominio tradicional de los Estados en los asuntos internacionales y, con ello, alterar la manera en que estos interactúan.

Estos nuevos actores son diversos e incluyen organizaciones no gubernamentales (ONGs), organismos internacionales, empresas multinacionales y hasta grupos terroristas. Sin embargo, a diferencia de los Estados-nación, todos estos se caracterizan por ser actores no estatales que no están sujetos a los mismos parámetros ni limitaciones que los Estados, lo cual los ha dotado de un margen más amplio para desenvolverse y promover sus intereses —políticos, económicos o ideológicos— en el ámbito internacional e incluso al interior de las sociedades de los Estados.

La ausencia de estas restricciones, sumado a sus crecientes capacidades y recursos, ha permitido que muchos de estos actores no estatales adquieran un importante grado de poder para influir en la política interna de los Estados, que anteriormente era un espacio reservado para los gobiernos nacionales, al ser estos los únicos con la capacidad para gobernar y administrar su propio territorio sin injerencia de ningún actor externo. Esto, a su vez, ha convertido a los actores no estatales en herramientas valiosas para la política exterior de Estados más poderosos que han logrado eludir el concepto de la no-intervención a través de estos actores.

La presencia y participación de actores no estatales en diversos temas internos —como medio ambiente, derechos humanos, corrupción, entre muchos otros— así como su uso por parte de otros Estados, ha chocado con el concepto de la “soberanía de los Estados”, que es considerado uno de los pilares de las relaciones internacionales. Esto presenta un enorme desafío para el sistema internacional contemporáneo y, en particular, para los Estados medianos y pequeños, que no siempre cuentan con los recursos o capacidades suficientes para preservar su soberanía ante estos retos.

El presente artículo analiza, precisamente, el impacto de los actores no estatales en las relaciones internacionales —particularmente en lo que se refiere a la soberanía de los Estados— así como las implicancias para la política exterior peruana, la cual tiene la tarea de defender nuestros intereses nacionales en un ámbito cada vez más complejo, en donde el concepto tradicional de “soberanía” es desafiado cada vez más.

2. La evolución del sistema de Westfalia y el auge de los actores no estatales en las relaciones internacionales contemporáneas

Los actores no estatales tienen una larga historia que precede, incluso, la de los propios Estados-nación; entidades como la Orden de San Juan o la Liga Hanseática, por poner solo algunos ejemplos, ya tenían siglos de existencia cuando los primeros Estados-nación aparecieron (Davies, 2014). Sin embargo, estos eran principalmente órdenes religiosos, organizaciones benéficas o gremios de comerciantes con una influencia limitada por lo que no eran necesariamente protagonistas en las relaciones internacionales de la época. Los Estados, por su parte, adquirieron protagonismo a partir de 1648, luego de la suscripción de los tratados de Osnabruck y Munster. Dichos acuerdos son considerados un “parteaguas” en la evolución de las relaciones internacionales, no sólo porque marcaron el final de la Guerra de los Ochenta Años y la Guerra de los Treinta Años en Europa, sino también porque contribuyeron con el establecimiento de un nuevo orden en el continente —al definir algunas de las fronteras que estaban en disputa— y sentaron las bases para la creación de los Estados-nación modernos que contribuyó, a su vez, con el desarrollo de la diplomacia moderna.

El denominado sistema de Westfalia otorgó ciertas protecciones a los Estados, en particular la inviolabilidad de su territorio y soberanía nacional. Esta última, precisamente, guarda algunos elementos importantes para el funcionamiento interno de los Estados, así como para su proyección internacional. En cuanto a su funcionamiento interno, la soberanía otorga al Estado el uso legítimo de la fuerza al interior de su territorio; es decir, los Estados, a través de sus respectivos gobiernos nacionales, tienen el derecho exclusivo y la capacidad de emplear la fuerza dentro de su territorio para mantener el orden (Weber, 1970). Con relación a su proyección internacional, los Estados tienen la obligación de reconocer y respetar la autoridad suprema de los demás Estados del sistema internacional, de tal modo que no tienen derechos legítimos para actuar dentro del territorio de otro Estado. En otras palabras, para el sistema de Westfalia, los Estados son “entidades políticas territoriales cuyos gobernantes no reconocen iguales en casa, ni superiores en el extranjero” (Brown, 2002). El sistema de Westfalia no es perfecto, pero uno de sus grandes logros fue nivelar las condiciones entre Estados al dotarlos de una igualdad jurídica en el ámbito internacional, sin importar las capacidades reales de cada uno.

EL USO DE ACTORES NO ESTATALES POR PARTE DE LOS ESTADOS Y SUS IMPLICANCIAS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

THE STATE'S USE OF NONSTATE ACTORS, AND ITS IMPLICATIONS FOR THE PERUVIAN FOREIGN POLICY

Este sistema continuó sin mayores alteraciones significativas hasta mediados del siglo XIX y la aparición de los primeros organismos internacionales. Aunque estos no son considerados propiamente como actores no estatales, es importante mencionarlos porque su incorporación dentro de las relaciones internacionales es una clara señal de un mundo cada vez más complejo. Precisamente, los primeros organismos internacionales fueron creados con el objetivo de afrontar los nuevos desafíos generados por la industrialización y los cambios tecnológicos; es así, por ejemplo, que se establecen organismos como la Unión Internacional de Telecomunicaciones —fundada en 1865 y aún en existencia— con el propósito de diseñar estándares internacionales para el uso de los telégrafos. Posteriormente, en el siglo XX, luego de las dos devastadoras guerras mundiales, aparecieron organizaciones internacionales más generales, como la Sociedad de las Naciones (1919) y la Organización de las Naciones Unidas (1945), con el objetivo de establecer un foro de diálogo permanente entre los Estados y así mantener la paz en el mundo.

El fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría marcó una nueva etapa en la evolución de las relaciones internacionales, que incluyó la proliferación de actores no estatales, en particular de ONG, cuyo número aumentó de aproximadamente 1000 en la década de 1950, a casi 5000 a finales de la década de 1980 (Risse-Kappen, 1999). La crisis económica de la década de 1980, sumado a la aparición de nuevos Estados que anteriormente pertenecían al bloque soviético, abrieron nuevos espacios para que ONG puedan tener mayor presencia, brindando apoyo y asesoramiento a los gobiernos de estos países con el propósito de mejorar su desarrollo en distintas áreas socioeconómicas. ONG como Oxfam y Grameen Bank son claros ejemplos de este enfoque, que lograron un grado de éxito en sus objetivos al mejorar las condiciones de vida de miles de personas y ampliar las oportunidades económicas para grupos tradicionalmente desfavorecidos, como las mujeres y los pobres (Korten, 1990). Es del caso señalar que este modelo se diferenció de los esfuerzos que predominaron durante la década de 1970, los cuales se basaban en la canalización de fondos a los Estados con el propósito de promover diversos programas destinados a abordar las “necesidades básicas” de los más pobres, pero que no eran sostenibles sin un flujo constante de fondos. Sin embargo, en ambos casos, una característica que se mantuvo constante fue el enfoque positivista y economicista que buscaba elevar la calidad de vida de las personas en base a criterios objetivos y cuantificables.

El éxito de estas ONG inspiró la creación de nuevas organizaciones en los años siguientes financiados por diversas asociaciones filantrópicas,

empresas multinacionales u organismos internacionales que buscaron replicar el éxito de sus antecesores en otros ámbitos. A diferencia de las anteriores, esta nueva generación de ONG se enfocó mucho más en marcar la agenda pública en temas sociales y políticos; en ese sentido, algunas promovieron la creación de redes internacionales de cooperación, mientras que otras dirigieron sus esfuerzos a cambiar normas en uno u otro ámbito. Asimismo, movimientos sociales internacionales fueron creados con el objetivo de impulsar temas de carácter sociopolítico, mientras que grupos transnacionales de científicos contribuyeron a una creciente conciencia mundial sobre diversos problemas, como el medio ambiente y el calentamiento global, por poner algunos ejemplos.

Las redes temáticas creadas entre diversas organizaciones de actores no estatales persiguieron su propia agenda, independientemente y, a veces, incluso en contra de las políticas declaradas de algunos gobiernos nacionales. Estas redes temáticas transnacionales tuvieron —y continúan teniendo— un gran impacto en la difusión mundial de valores, normas e ideas en áreas temáticas tan diversas como los derechos humanos, la seguridad internacional o el medio ambiente mundial. Sin embargo, tal como sostienen diversos académicos, no hay razón para suponer que las causas que estos grupos promueven siempre son "buenas" para todas las sociedades (Risse-Kappen, 1999).

Como se ha mencionado, a diferencia de las ONGs enfocadas en temas de desarrollo, esta nueva generación se concentró más en aspectos sociales que de desarrollo (Hyden 1991: 135); es así que, temas como derechos civiles, libertad de prensa, educación, derechos reproductivos y asuntos de género, entre otros, empezaron a adquirir mayor importancia para las ONG. Sin embargo, estas áreas, por su propia naturaleza, forman parte del debate colectivo que se lleva a cabo al interior de cada sociedad, toda vez que su tratamiento está influenciado por aspectos ideológicos, religiosos, culturales o históricos. Por lo tanto, idealmente, estos debates deberían estar libres de cualquier interferencia externa, respetando el concepto de soberanía nacional establecido por el sistema de Westfalia.

No obstante, al no estar sujetos a las mismas restricciones que los Estados y gracias a sus recursos económicos, los actores no estatales han logrado ser más activos en estas áreas y, en consecuencia, han logrado adquirir un mayor grado de influencia en los debates internos. Este mayor margen de acción no ha pasado desapercibido por algunos Estados, los cuales detectaron una oportunidad para expandir su propia influencia en los asuntos internos de terceros a través de actores no estatales.

EL USO DE ACTORES NO ESTATALES POR PARTE DE LOS ESTADOS Y SUS IMPLICANCIAS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

THE STATE'S USE OF NONSTATE ACTORS, AND ITS IMPLICATIONS FOR THE PERUVIAN FOREIGN POLICY

3. Actores no-estatales como herramientas de política exterior de algunos Estados

Un aspecto que se debe resaltar y que debe ser materia de reflexión — cuando no de reforma— es el uso de actores no estatales por parte de los Estados para influenciar los asuntos internos de otros Estados y, con ello, eludir el principio de la no-injerencia establecido en el sistema de Westfalia.

Gracias, precisamente, al mayor margen de acción de los actores no estatales, las potencias mundiales entendieron rápidamente que, a través de financiamiento, estos podían ser utilizados como mecanismos para promover sus intereses en otras sociedades e influir en los asuntos internos de otros Estados. Es así que se observa la creación de ONG patrocinadas por Estados, denominadas GONGO (Governmentally Organized Non-Governmental Organizations), MANGO (Manipulated Non-Governmental Organizations) o incluso GRINGO (Governmentally Regulated and Initiated Non-Governmental Organizations) (Higgott *et al.*, 2003), que toman distintas formas y no se limitan a la estructura tradicional de una ONG. Muy por el contrario, dichas entidades pueden incluir medios de comunicación, *think tanks* o asociaciones civiles enfocadas en temas puntuales de carácter social. Estas entidades, como se puede apreciar por sus designaciones, no son completamente independientes de los Estados. Al estar financiados por los propios Estados a menudo trabajan en sintonía con muchos de los objetivos de su política exterior. Como mínimo, no pueden tener objetivos que vayan directamente en contra de dichos objetivos.

En los Estados con las capacidades económicas y políticas para emplear esta táctica, la utilización de actores no estatales es una herramienta conveniente para su política exterior, toda vez que les permite evadir uno de los pilares de las relaciones internacionales contemporáneas. Hoy en día, a través de ONG financiadas por sus agencias de cooperación, algunos Estados han adquirido una creciente habilidad para influenciar el debate de temas que, anteriormente, eran del ámbito exclusivo de cada sociedad. No es coincidencia que, en la actualidad, los presupuestos de las agencias de cooperación de algunos Estados, en particular aquellos del mundo desarrollado, representan un porcentaje cada vez más importante de su presupuesto total para su política exterior.

Sin embargo, para países con capacidades menores o sin los recursos suficientes para replicar los mismos métodos esto ha significado una erosión mayor de su soberanía, no sólo frente a los propios actores no estatales, sino también, frente a Estados más grandes, lo cual puede representar una

amenaza directa para su supervivencia (Stiles, 2003). Los gobiernos de los Estados medianos y pequeños han visto cómo una parte de su autoridad y soberanía han sido atacadas, a veces de manera sutil. Aunque no todos los actores no estatales actúan de la misma manera el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997 del Banco Mundial destacó que, por más loables que sean sus objetivos, ONG a menudo juegan un papel desestabilizador para el desarrollo de programas estatales efectivos.

Esto representa un enorme reto para países pequeños o en vías de desarrollo, que a menudo están obligados a aceptar la presencia de ONG en sus territorios, pero que no necesariamente cuentan con los recursos necesarios para regular su conducta o se encuentran severamente limitados en su rango de acción. En algunos casos extremos, Estados han optado por expulsar ONG de sus territorios, aunque estas acciones son severamente criticadas por entidades internacionales como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH), toda vez que puede abrir la puerta a posibles abusos por parte de gobiernos autoritarios. Sin embargo, las actividades de algunas ONG en el mundo han sido materia de controversia debido a su participación casi directa en asuntos políticos internos de los países, ya sea a través de la organización de manifestaciones a favor o en contra de un tema puntual, difusión de material político o apoyo a ciertas agrupaciones políticas.

Al no tener las herramientas necesarias para preservar su soberanía, el resultado final es un campo desigual en donde los Estados más poderosos pueden emplear actores no estatales para influenciar el debate e incluso afectar el resultado del mismo, sin que el Estado afectado pueda responder de manera adecuada.

4. Conclusiones y recomendaciones

Actores no estatales como ONG, organizaciones filantrópicas y empresas multinacionales cumplen un papel importante en las relaciones internacionales contemporáneas y mantienen un enorme potencial para ser elementos positivos en la lucha por un desarrollo sostenible, equitativo y justo en el mundo. Asimismo, su creciente importancia a nivel internacional hace casi imposible mantenerlos alejados de los asuntos que conciernen a nuestro planeta, más aún en el actual mundo globalizado en el que vivimos.

Al mismo tiempo, no podemos perder de vista la importancia del sistema de Westfalia para la supervivencia de los Estados, particularmente para aquellos en vías de desarrollo. El Perú, como una potencia media con una

EL USO DE ACTORES NO ESTATALES POR PARTE DE LOS ESTADOS Y SUS IMPLICANCIAS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

THE STATE'S USE OF NONSTATE ACTORS, AND ITS IMPLICATIONS FOR THE PERUVIAN FOREIGN POLICY

proyección regional, se ha beneficiado del sistema de Westfalia gracias a la estabilidad que ha brindado a las relaciones internacionales y la protección que ha dotado a través del concepto de “soberanía nacional”, particularmente en lo referido al principio de la no-intervención de terceros en los asuntos internos de un Estado.

Sin embargo, la creciente participación y protagonismo de actores no estatales en las relaciones internacionales contemporáneas ha erosionado la soberanía de los Estados, toda vez que un importante abanico de temas, que anteriormente recaían de manera exclusiva dentro del ámbito de competencias de los gobiernos nacionales —como derechos civiles, derechos humanos, asuntos sociales, medio ambiente y otros—, ahora son tratados en otros ámbitos (multilaterales o supranacionales) o incluyen la intervención directa de los ya mencionados actores no estatales. Asimismo, el uso de actores no estatales por parte de las potencias, para intervenir en asuntos que tradicionalmente han pertenecido al ámbito interno de terceros países, ha contribuido a disminuir aún más la soberanía nacional de los Estados, particularmente de los medianos y pequeños, que no cuentan con los mismos recursos que las potencias y, por ende, no pueden competir bajo las mismas condiciones. Esto ha afectado la capacidad para que los Estados puedan alcanzar el desarrollo a su manera, respetando sus particularidades históricas o culturales.

Ante este nuevo escenario, resulta imprescindible que la política exterior peruana adopte una posición firme que exija la actualización del sistema de Westfalia para que regule adecuadamente el accionar de los actores no estatales —principalmente organizaciones no-gubernamentales, entidades filantrópicas y empresas multinacionales— en los asuntos internos de los Estados. Esto podría incluir una mayor transparencia y limitaciones en cuanto al financiamiento externo que reciben diversas entidades que operan al interior de los Estados y que se dedican a actividades con fines políticos.

Nuestra posición debe ser clara en cuanto a la definición de los derechos humanos, la cual debe estar vinculada con mejorar las condiciones de vida de las personas, sin que choque o entre en conflicto con las costumbres de cada sociedad. En ese sentido, nuestro país debería promover un retorno a la filosofía positivista de las décadas anteriores, que priorice temas de desarrollo que siguen siendo un área fértil y de enorme importancia pero que, por lo general, se mantienen alejados de cuestiones ideológicas o asuntos sociales que a menudo son materia de debates políticos internos. Entre las áreas que se podrían priorizar estarían saneamiento, agricultura, corrupción y salud, por poner sólo algunos ejemplos. De esta manera, se preservaría el papel protagónico de los actores no estatales en el ámbito

internacional, sin que sus actividades afecten la soberanía nacional de los Estados que, por siglos, ha brindado estabilidad y que sigue siendo la principal garantía para la supervivencia de las naciones.

REFERENCIAS

- Baumann, R. & Stengel, F. Foreign policy analysis, globalization and non-state actors: state-centric after all? *Journal of International Relations and Development* (2014) 17, 489-521.
- Bäckstrand, K., Kuyper, J., Linnér, B. & Lövbrand, E. (2017). Non-State Actors in Global Climate Governance: From Copenhagen to Paris and Beyond. *Environmental Politics*, 26(4), 561-579.
- Bianchi, A. (Ed.). (2009). *Non-State Actors and International Law*. Ashgate Publishing Limited.
- d'Aspremont, J. (2011). Non- state Actors in International Law: Oscillating Between Concepts and Dynamics. En J. d'Aspremont (ed.), *Participants in the International Legal System: Multiple Perspectives on Non- state Actors in International Law* (pp. 1– 21). Routledge.
- Davies, T. (2014). *NGOs: A New History of Transnational Civil Society*. Oxford University Press.
- Higgott, R., Underhill, G., & Bieler, A. (Eds.). (2000). *Non-State actors and Authority in the Global System*. Routledge.
- Holmes, A. & Rofer, J. (Eds.). (2016). *Global Diplomacy: Theories, Types, and Models*. Westview Press.
- Josselin, D. & Wallace, W. (Eds.). (2001). *Non-State Actors in World Politics*. Palgrave.
- Kleinlein, T. (2011). Non-State Actors From an International Constitutionalist Perspective, Participation Matters! En J. d'Aspremont, *Participants in the International Legal System: Multiple Perspectives on Non- State Actors in International Law* (pp. 41– 53). Routledge.
- Lüdert, J. (2023). *Non-State Actors at the United Nations: Contesting Sovereignty*. Routledge.
- Langhorn, R. The Diplomacy of Non-State Actors. *Diplomacy @ Statecraft* (2005) 16:2, 331-339.

EL USO DE ACTORES NO ESTATALES POR PARTE DE LOS ESTADOS Y SUS IMPLICANCIAS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

THE STATE'S USE OF NONSTATE ACTORS, AND ITS IMPLICATIONS FOR THE PERUVIAN FOR FOREIGN POLICY

Rana, K. (2011). *21st Century Diplomacy: A Practitioner's Guide*. The Continuum International Publishing Group.

Risse-Kappen, T. (Ed.). (1995). *Bringing transnational relations back in: Non-state actors, domestic structures and international institutions*. Cambridge University Press.

Recibido: 28/4/2023

Aprobado: 14/6/2023

Francisco Matallana Pacheco

Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus áreas de especialización giran en torno al multilateralismo, el Derecho internacional y el Derecho del mar.

Correo electrónico: fmmatallana95@gmail.com

Marco Lovón Cueva

Politólogo y catedrático en Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Su área de especialización es el Estado.

Correo electrónico: mlovonc@unmsm.edu.pe

El nuevo mundo polinodal de los microchips: el rol clave de la multinacional taiwanesa TSMC y su incidencia en el sistema Estado- nación moderno

The New Poly-Nodal World of Microchips: The Key Role of the Taiwanese Multinational Corporation TSMC and its Impact on the Modern System of Nation-States

RESUMEN

La creciente disputa geopolítica entre China y Estados Unidos por el control estratégico de los semiconductores o microchips de lógica avanzada en el mundo gira en torno a un actor no estatal, la empresa multinacional taiwanesa Taiwan Semiconductor Manufacturing Company Limited (TSMC), el principal fabricante de esta tecnología clave para los Estados. En el artículo se analiza i) el creciente rol de la empresa multinacional como actor no estatal en la historia, ii) su incidencia en el ámbito polinodal entre los Estados, iii) sus efectos al interior de estos y iv) su impacto en el Perú y América Latina. Se concluye que TSMC es el principal nodo de poder tecnológico que transforma las relaciones internacionales entre los Estados, sus agendas domésticas y la naturaleza de las redes polinodales que cambian el sistema Estado-nación.

Palabras clave: Estado-nación, actor no estatal, empresa multinacional, TSMC, política internacional.

ABSTRACT

The growing geopolitical dispute between China and the United States for the strategic control of advanced logic semiconductors or microchips in the world revolves around a non-state actor, the Taiwanese multinational company Taiwan Semiconductor Manufacturing Company Limited (TSMC), the main manufacturer of this key technology for nation-states. The article analyzes i) the growing role of the multinational company as a non-state actor in history, ii) its incidence in the poly-nodal sphere between states, iii) its effects within states and iv) its impact in Peru and Latin America. It is concluded that TSMC is the main node of technological power that transforms international relations between states, their domestic agendas and the nature of the poly-nodal networks that change the nation-state system.

Key words: Nation-state, non-state actor, multinational corporation, TSMC, international politics.

1. Introducción

Imaginemos por un momento que la industria petrolera dependiera de una sola empresa para abastecer al mercado global. Ahora, supongamos que esta misma se encuentra en el centro de una disputa por su control entre las dos superpotencias del mundo. Esto ejemplifica la interesante y compleja posición de la multinacional taiwanesa Taiwan Semiconductor Manufacturing Company Limited (TSMC), actor no estatal cuyo rol como líder de la industria tecnológica mundial transforma las relaciones internacionales y redefine el sistema Estado-nación.

TSMC es la mayor fabricante de los más avanzados y sofisticados semiconductores o microchips de lógica en el mercado global con una participación de 92% (Zhang, 2023). Estas diminutas obleas de silicio son el componente esencial en todas las tecnologías de última generación (electrodomésticos, vehículos, equipos médicos, computadoras, smartphones, comunicación satelital y armamento militar) y el instrumento clave en la política exterior de los Estados. En la Cuarta Revolución Industrial, con la total digitalización y automatización de los procesos de producción, distribución y comunicación, la competitividad de los Estados se determina por la incorporación de los semiconductores más avanzados

en sectores estratégicos: comercial, industrial, tecnológico y militar, etc. (ESPAS, 2019). Sin embargo, las disrupciones causadas por la pandemia de la COVID-19 han revelado tres realidades innegables para los Estados: la vulnerabilidad geoestratégica de la escasez de los semiconductores avanzados, la fragilidad en la cadena de abastecimiento por el monopolio de estos y la dependencia en ellos para sobrevivir en un mundo digitalizado. El dominio de esta tecnología ha creado una competencia feroz entre China y Estados Unidos, iniciando, en el mejor de los casos, una próspera carrera tecnológica y, en el peor de ellos, la Guerra de los Chips (Miller, 2022a).

Para 2030, la estructura del sistema Estado-nación no girará en torno a “polos”, sino en relación con “nodos” de poder (ESPAS, 2019). El debilitamiento del multilateralismo impulsa la transición de un orden mundial multipolar basado en polos o “centros cohesivos de poder” (coaliciones políticas y bloques económicos) a uno “polinodal” integrado por redes de interconectividad e “influencia relacional” entre Estados y actores no estatales (CEPLAN, 2020). En el orden polinodal, el poder de un Estado ya no se mide exclusivamente por el tamaño su población, territorio, PIB, o gasto militar, sino por la amplitud de sus redes de conectividad e interacción económica, militar, tecnológica y cultural con los actores no estatales, principalmente en “las cooperaciones de líderes con mayor desarrollo y tecnología” (Roland Berger Institute, 2020). Tecnológicamente, el poder se mide por el tamaño de los nodos al interior de los semiconductores. Con el nuevo semiconductor de 2 nanómetros (nm) en camino para el 2025, un “salto nodal” completo del 3 nm del 2023 y 5 nm del 2020 (TSMC, 2023b), TSMC, la empresa multinacional (en adelante EMN) es el principal actor no estatal y nodo de interconectividad tecnológica del mundo. Actualmente, TSMC determina la capacidad de los Estados desarrollados para imponer sus normas y su voluntad en asuntos económicos, políticos, militares, diplomáticos e incluso culturales sobre otros Estados en vías de desarrollo, transformando no sólo la distribución del poder sino la naturaleza de las relaciones internacionales en sí en el sistema Estado-nación (ESPAS, 2019).

Frente a este panorama, es necesario responder las siguientes preguntas: i) ¿Cómo ha crecido el rol de la EMN como actor no estatal en las relaciones internacionales?, ii) ¿Cuál es la incidencia de la multinacional TSMC en el ámbito polinodal en el sistema Estado-nación?, iii) ¿cómo influye en el ámbito interno de los Estados (EE. UU. y China) y, específicamente, iv) ¿cómo es TSMC relevante para la agenda doméstica y la política exterior del Perú y América Latina?

EL NUEVO MUNDO
POLINODAL DE LOS
MICROCHIPS: EL
ROL CLAVE DE LA
MULTINACIONAL
TAIWANESA TSMC
Y SU INCIDENCIA EN
EL SISTEMA ESTADO-
NACIÓN MODERNO

THE NEW POLY-
NODAL WORLD OF
MICROCHIPS: THE
KEY ROLE OF THE
TAIWANESE MULTINA-
TIONAL CORPORATION
TSMC AND ITS
IMPACT ON THE
MODERN SYSTEM OF
NATION-STATES

2. Creciente rol de la EMN como actor no estatal en la historia del sistema Estado-nación

Como consecuencia de la histórica Paz de Westfalia en el siglo XVII, el sistema Estado-nación reemplazó al antiguo sistema feudal como la forma de organización política y de interacción e intercambio entre las naciones del mundo. Curiosamente, el nuevo orden internacional westfaliano no sólo fundó el Estado moderno y soberano, sino también dio origen a los actores no estatales económicos, los mismos que son considerados una novedad del siglo XX (Rodríguez, 2022).

Los tratados firmados en Westfalia eliminaron el privilegio de las potencias derrotadas de aquella época, principalmente la España hegemónica, de navegar de forma exclusiva en *mare clausum* o “mar cerrado”. Esto abrió las puertas a otros Estados para la libre navegación de altamar como *mare liberum* o “mar libre”, regido bajo el principio de la libertad de los mares. El derecho a la libertad de navegación en altamar fue el factor clave detrás de la actividad que impulsó a los actores no estatales: el comercio (Rodríguez, 2022). La Compañía Neerlandesa de las Indias Orientales, la primera EMN de la historia moderna, hizo de los Países Bajos el líder del siglo XVII por el dominio del comercio marítimo y los mercados de capital (Rodríguez, 2022).

En el siglo XIX, el primer tratado multilateral de la historia en el Congreso de Viena de 1815 (Nollkaemper, citado en Colotta, 2021) otorgó a Gran Bretaña el control de las principales rutas de comercio marítimas, garantizando su hegemonía como el “primer imperio con bases liberales, democráticas y de libre mercado de la historia” (Rodríguez, 2022). Esta reinserción al comercio global y el liberalismo económico resucitó a las EMN, las mismas que despegaron con las innovaciones tecnológicas de la Segunda Revolución Industrial de Occidente.

A mediados del siglo XX, en la época de la posguerra, se crearon las primeras organizaciones multilaterales con las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC). En estos nuevos espacios de encuentro se promueve la cooperación y la coordinación entre Estados y se preserva la paz y la seguridad en el sistema Estado-nación. A fines de siglo, la creciente mundialización de los mercados de capital, la privatización y la desregularización de las actividades económicas, impulsada por el rápido desarrollo de las TIC (Naciones Unidas, 2002), evolucionó en la globalización de la economía mundial. Dicho fenómeno se entiende como un proceso de integración económica multidimensional donde las economías

se convierten en interdependientes y sus recursos en más móviles a nivel internacional (OECD, 2005). La globalización fue clave para el incremento de los actores no estatales en el ámbito económico (European Environmental Agency, 2011), especialmente las EMN al crecer exponencialmente de 7000 en 1972 a 82 000 en 2008 (UNCTAD, citado en European Environmental Agency, 2011).

A comienzos del siglo XXI, no obstante, la globalización llegó a una abrupta desaceleración con la Gran Crisis Financiera de 2008. Este fenómeno marcó un punto de quiebre en el sistema Estado-nación multilateral estado-céntrico de cooperación intergubernamental con el proceso de la desglobalización (Weck, 2020). Esta disminución en interdependencia económica e integración política entre los Estados (con tendencias hacia el proteccionismo, regionalismo y nacionalismo) debilita el multilateralismo, entendido tradicionalmente como la cooperación entre tres o más Estados para alcanzar uno o más objetivos específicos en común (Weck, 2020). A pesar de la desarticulación de las organizaciones multilaterales (CEPLAN, citado en WBCSD, 2020) se estima que más de la mitad de las actividades económicas y productivas continuarán desarrollándose en un contexto internacional (CEPLAN, citado en Dufva, 2020). En él, las EMN representan más de la mitad de las exportaciones globales, casi un tercio del PIB mundial (28%) y aproximadamente un cuarto del empleo en el mundo (23%) (OECD, 2018).

Actualmente, cuatro eventos disruptivos ponen en cuestionamiento la capacidad del Estado para resolver los desafíos globales por sí solo: la digitalización de las actividades humanas por la pandemia, la rivalidad geoestratégica entre Estados Unidos (EE. UU) y China, el cambio climático y la guerra en Ucrania (Zurita, 2022b). La lucha contra la COVID-19 introdujo un nuevo tipo de coordinación y cooperación polinodal entre Estados y actores no estatales mediante el uso de la tecnología digital de forma conjunta. Esto ha creado una nueva globalización basada en redes de poder tecnológico, económico, científico y cultural en la cual las EMN, particularmente las tecnológicas como TSMC, adquieren mayor protagonismo en las relaciones internacionales y transforman el sistema Estado-nación, como se verá a continuación (TSMC, 2022; TSMC, 2023a; Wu, 2023).

Primero, en vista de comprender el rol de TSMC en el sistema Estado-nación cabe precisar que en las relaciones internacionales el actor no estatal comprende a todo individuo o entidad (organización o institución) a nivel global, regional, subregional e incluso local, que no es un Estado (Wagner, 2019). Entre estos actores se encuentran las EMN, instituciones financieras privadas, ONG, agencias de noticias internacionales, grupos paramilitares o de resistencia armada, entre otros. Ninguno se encuentra bajo la afiliación,

EL NUEVO MUNDO
POLINODAL DE LOS
MICROCHIPS: EL
ROL CLAVE DE LA
MULTINACIONAL
TAIWANESA TSMC
Y SU INCIDENCIA EN
EL SISTEMA ESTADO-
NACIÓN MODERNO

THE NEW POLY-
NODAL WORLD OF
MICROCHIPS: THE
KEY ROLE OF THE
TAIWANESE MULTINA-
TIONAL CORPORATION
TSMC AND ITS
IMPACT ON THE
MODERN SYSTEM OF
NATION-STATES

la dirección o el financiamiento de un Estado y, a pesar de ello, inciden significativamente en los principales acontecimientos de estos, tanto a nivel nacional como internacional (International Network for Economic, Social & Cultural Rights, s.a.). En relación con las EMN, se precisa que son grandes empresas centralizadas con presencia y actividad empresarial en al menos dos países, el país de origen al que pertenece y donde opera su sede central, y el país de acogida en el exterior en el cual la empresa es dueña de bienes o tiene filiales (Lascurain, 2012). Estas EMN son actores no estatales económicos que crecen en sus procesos de producción y abastecimiento, y en el desarrollo de sus estrategias de ventas e investigación a nivel global (European Environment Agency, 2011).

3. Incidencia de TSMC en el nuevo orden polinodal

En el nuevo orden mundial polinodal ningún Estado puede afrontar los grandes y nuevos desafíos globales por sí solo (ESPAS, 2019). El poder del Estado para influenciar la toma de decisiones dentro de otros Estados para superar dichos retos es determinado por su capacidad de ejercer “influencia relacional” de forma conjunta con los actores no estatales (CEPLAN, 2021). Estos mecanismos de “influencia relacional” se ejercen dominando los nodos de poder en diversas áreas, prioritariamente la tecnológica, la económica y la cultural (CEPLAN, 2021). La multinacional TSMC es el principal mecanismo de “influencia relacional” tecnológico al ser el nodo que domina la industria de los semiconductores avanzados, los mismos que “han definido el mundo en el que vivimos, determinando la forma de la política internacional, la estructura de la política internacional, de la economía mundial, y el balance del poder militar” (Miller, 2022, p. 275). El efecto transformador de TSMC en las amplias relaciones polinodales (entre Estados, otros actores no estatales, organizaciones internacionales e individuos) se atribuye a su creciente rol en la economía global y su ventaja tecnológica en la industria de los semiconductores a nivel mundial. Adicionalmente, mediante su expansión estratégica de capacidad de producción e inversión TSMC tiene un impacto en el sector nacional a tal nivel que moldea la conducta de los Estados.

3.1. Impacto de TSMC en la economía global

En el siglo XXI, el cuello de botella económico más importante y frágil pasará de ser el petróleo que fluye por el estrecho de Ormuz a los semiconductores avanzados de TSMC que transitan por el estrecho de Taiwán hacia el resto

del mundo. El creciente rol de TSMC se atribuye al aumento sin precedente en la demanda de las TIC postpandemia y al monopolio de TSMC en el mercado global de los semiconductores avanzados.

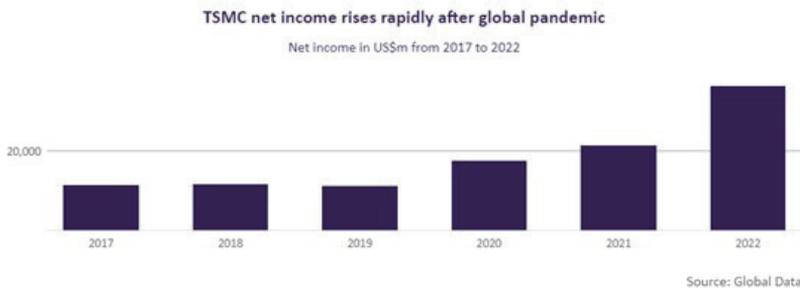
La OMC identificó que la crisis de suministro de semiconductores en los primeros dos años de la pandemia no fue por la escasez de su oferta, sino por el cambio en los patrones de consumo de electrodomésticos a nivel mundial (Zurita, 2022a). La acelerada digitalización de la vida cotidiana en el auge del IoT con el *e-commerce*, el trabajo, aprendizaje y entretenimiento remoto y la telemedicina e incluso la automatización de los factores de producción y los procesos de distribución de bienes y servicios para restringir la dispersión del virus, disparó la demanda por semiconductores avanzados integrados en *laptops* y *smartphones*, entre otros dispositivos (WBCSD, 2020). Durante aquel periodo, el mercado de semiconductores creció 20% a US \$600 mil millones en 2021 (McKinsey, 2022, citado en Burkacky, Dragon y Lehman, 2022). En 2021 TSMC tuvo un crecimiento anual de 24,9% marcando doce años consecutivos de ingresos récord (TSMC, 2022) y en 2022 generó una ganancia récord de más de US \$32 mil millones, un incremento de 70% con respecto al 2021 (Chien y Huang, 2023). Este crecimiento constante de TSMC la proyecta como una de los dos stocks más grandes para el 2030 con Tesla (Chauhan, 2022), y la posiciona actualmente como la decimoquinta empresa más valiosa del mundo con un valor de mercado de US \$438,94 mil millones en abril de 2023, incluso por encima de varias multinacionales petroleras (Companies Market Cap, 2023).

EL NUEVO MUNDO
POLINODAL DE LOS
MICROCHIPS: EL
ROL CLAVE DE LA
MULTINACIONAL
TAIWANESA TSMC
Y SU INCIDENCIA EN
EL SISTEMA ESTADO-
NACIÓN MODERNO

THE NEW POLY-
NODAL WORLD OF
MICROCHIPS: THE
KEY ROLE OF THE
TAIWANESE MULTINA-
TIONAL CORPORATION
TSMC AND ITS
IMPACT ON THE
MODERN SYSTEM OF
NATION-STATES

Figura 1

Crecimiento de TSMC después de la pandemia



Fuente: Investment Monitor. <https://www.investmentmonitor.ai/features/what-will-tsmc-do-next-semiconductors-taiwan/>

A diferencia de la industria petrolera, que se diversifica entre numerosas EMN en diferentes países, la industria de los semiconductores avanzados se concentra en el monopolio de TSMC en Taiwán. Mientras esto hace a

TSMC más valiosa para la economía global, también hace más vulnerable a su cadena de suministro. Con un 58,5% de la cuota del mercado global (Alsop, 2023), TSMC tiene mayor control de la industria de semiconductores (de todo tipo incluyendo los avanzados con el 92%), que el control que tiene la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de la industria petrolera con el 40% del mercado global o en Arabia Saudita con el 12% (Miller, 2022). Un estudio realizado por el Departamento de Estado de EE. UU. ha descubierto que una disrupción a la cadena de suministro de semiconductores avanzados de TSMC, en la forma de un hipotético bloqueo de la isla de Taiwán por China, generaría pérdidas anuales de US\$ 2,5 trillones a la economía global (Powers-Riggs, 2023).

Como se puede observar, TSMC es indispensable para la economía global. La dependencia de los Estados y otros actores en la tecnología de TSMC incide en el orden polinodal y genera un efecto disuasorio frente a China o cualquier Estado que pretenda interrumpir sus operaciones o su cadena de suministros mundial. Una situación equiparable a la doctrina de Destrucción Mutua Asegurada que advertía el empleo de armamento nuclear entre la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y EE. UU, por lo que cualquier disrupción a las operaciones de TSMC generaría un daño catastrófico tanto para EE. UU y China, como para el resto del mundo (Miller, 2022b).

3.2. Ventaja tecnológica de TSMC

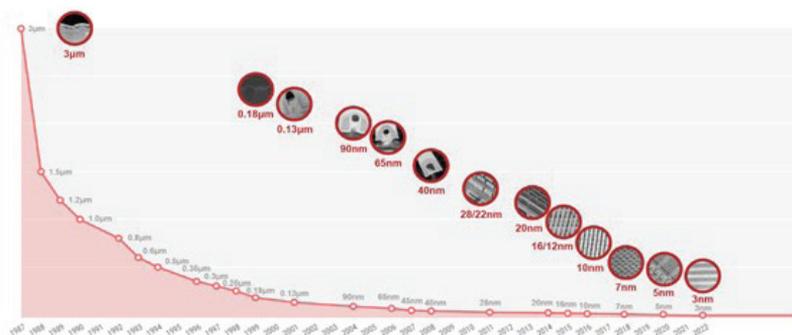
Además de su impacto económico, el hecho de que TSMC sea irremplazable recae en tres ventajas competitivas intrínsecas a la fabricación de semiconductores avanzados: su modelo de negocio, sus ingenieros y su innovación tecnológica.

Mientras Samsung, Intel entre otras empresas en la industria priorizaron diseñar semiconductores, TSMC se dedicó estrictamente a su fabricación. Desde su fundación en 1987 por Morris Chang, TSMC ha sido pionera del modelo de negocio innovador de “dedicadas plantas de fundición” que le permite dedicarse única y exclusivamente a la fabricación de semiconductores en sus fábricas o *fabs* con los diseños realizados por sus clientes *fabless* (como Apple, Amazon y Google) que no disponen de las máquinas o los equipos para producirlos (TSMC, 2023b). Este alto nivel de especialización le ha permitido a TSMC monopolizar dicha tecnología por décadas sin la necesidad de competir con sus clientes y obtener una ventaja en la industria de los semiconductores avanzados con el 58,5% del mercado global seguido por Samsung con el 15,8% (Alsop, 2023). Sin embargo, este

liderazgo se mantiene gracias a la ardua labor de los mejores ingenieros en la industria de semiconductores del mundo.

Figura 2

Desarrollo de semiconductores de lógica avanzada por TSMC



Fuente: TSMC. <https://www.tsmc.com/english/dedicatedFoundry/technology/logic>

Los técnicos e ingenieros de TSMC son reconocidos por su inigualable ética de trabajo y su inimitable *know-how* empresarial en tecnología de semiconductores. Debido a la alta competitividad de la industria y la importancia de la ininterrumpida operación de las fábricas, los ingenieros de TSMC trabajan incesantemente día y noche incluso horas extraordinarias. Tal como señalado por Chang: “Sí una máquina se rompe a la 1 a.m., en EE. UU se repararía a las 9 a.m. si el técnico [estadounidense] entra a trabajar a las 8 a.m... pero en TSMC sería reparada a las 2a.m. [...] sin queja”. Esa es la “cultura de trabajo” en Taiwán (Pei-ju, 2023, parr. 1 y 3). Asimismo, con la experiencia acumulada, la data recibida de los semiconductores en uso y la retroalimentación de sus clientes, los ingenieros de TSMC son capaces de rápida y eficientemente refinar el proceso de fabricación y mejorar el producto final (Miller, 2022a). Este nivel de excelencia y competitividad es posible gracias la inversión y promoción de escuelas vocacionales y carreras de ingeniería eléctrica en el sistema educativo por el gobierno taiwanés, que ofrecen a TSMC un pool de talento de los más altamente calificados candidatos (Pei-ju, 2023).

En el mundo postpandemia, TSMC realiza mayores inversiones financieras para mantener su liderazgo en la industria de los semiconductores avanzados y ser el principal nodo de interconectividad tecnológica con impacto cultural y ambiental. Por primera vez en su historia, TSMC ha anunciado un plan de tres años con la inversión de más de US\$ 100 mil millones en proyectos de capital (Pellegrino, 2023). TSMC invierte el 80% de sus gastos de capital en tecnologías de punta y el 20% en construcción

EL NUEVO MUNDO POLINODAL DE LOS MICROCHIPS: EL ROL CLAVE DE LA MULTINACIONAL TAIWANESE TSMC Y SU INCIDENCIA EN EL SISTEMA ESTADO-NACIÓN MODERNO

THE NEW POLYNODAL WORLD OF MICROCHIPS: THE KEY ROLE OF THE TAIWANESE MULTINATIONAL CORPORATION TSMC AND ITS IMPACT ON THE MODERN SYSTEM OF NATION-STATES

de fábricas (Choudhury, 2023), aumentando de US\$ 30 mil millones en gastos de capital en 2021 a US\$ 36,3 mil millones en 2022 (TSMC, 2021). Estas inversiones, como el láser extremo ultravioleta (EUV), le permite efectuar saltos nodales en la fabricación de semiconductores de lógica avanzada como el de 3 nm (3N) de este año al de 2 nm (2N), el más avanzado de la industria, para 2025 (Chien-chung y Kao, 2023a; Chien-chung y Kao, 2023b).

TSMC realiza dichas inversiones estratégicamente con el fin de posicionarse como nodo tecnológico dominante de la Cuarta Revolución Industrial o Industria 4.0. Popularizada por Klaus Schwab, esta revolución tecnológica se caracteriza por la fusión de infraestructura física y biológica con tecnología digital, generando efectos disruptivos en casi todas las industrias nacionales (Schwab, 2016). Como fabricante de semiconductores avanzados integrados en computadoras y dispositivos móviles, TSMC juega un rol clave en todas las tecnologías emergentes que impulsan la Industria 4.0: la IA, el IoT (fundamental para *cloud computing* y análisis de Big Data), la robótica, nanotecnología, biotecnología, etc. (Neill, 2023). Estas tecnologías son integradas en los nuevos sistemas ciberfísicos para la automatización de la producción, distribución y administración de bienes y servicios, así como para la gobernanza efectiva de los Estados (Schwab, 2016).

Encontrándose en la mejor posición para suministrar la tecnología de IA más avanzada a sus clientes (TSMC, 2023a), TSMC prioriza el “boom de IA” como una megatendencia estructural en las nuevas aplicaciones como *ChatGPT* (Culpan, 2023). Mediante el desarrollo de estas tecnologías emergentes, TSMC brinda oportunidades y retos para los Estados. En el ámbito sociocultural, los efectos de la automatización y la IA en el mercado del empleo y el futuro del trabajo, la calidad de vida, las brechas salariales, la desigualdad, la vigilancia y privacidad, etc. generan el *techlash* (WBCSD, 2020) que reexamina el uso de las tecnologías ciberfísicas por los Estados, sus ciudadanos y los actores no estatales (WBCSD, 2020). Se espera que para 2030, el número de dispositivos conectados al IoT llegará a 125 mil millones, un aumento de 27 mil millones con respecto a 2017, conectando al 75% de la población mundial (IHS Markit, 2017). Con respecto a la protección del medio ambiente, la introducción de nuevas tecnologías mejorará el acceso y la recolección de datos con mayor transparencia (polución, residuos, reciclaje, calidad de aguas y atmósfera etc.) y la transición a las energías renovables y los vehículos eléctricos tendrán un impacto en el desarrollo sostenible con la Agenda 2030 y la salud del planeta (WBCSD, 2020).

Además de su impacto económico y tecnológico global se evidencian los efectos de TSMC como nodo tecnológico en el sistema Estado-nación polinodal en el ámbito interno de los Estados, lo que pasaremos a ver a continuación.

4. Efectos de TSMC en los Estados-nación

Mediante la construcción de sus nuevas fábricas fuera de Taiwán, TSMC se compromete a expandir lenta, pero estratégicamente, su capacidad de fabricación de semiconductores avanzados a nivel mundial. Esta redistribución geográfica asegura sus redes polinodales de interconexión tecnológica y tiene repercusiones en el ámbito interno de los Estados directamente involucrados: EE. UU y China.

4.1. En EE.UU

Tras la visita sorpresa de la presidenta de la Cámara de Representantes de los EE.UU Nancy Pelosi a las fábricas de TSMC en Taiwán el 2 de agosto, las relaciones diplomáticas China-EE.UU. Llegaron a su punto más bajo en las últimas décadas. Tan solo una semana después, el 9 de agosto, el presidente Joseph Biden firmó la ley CHIPS and Science Act (o Ley de Chips) reafirmando inequívocamente la defensa de los intereses nacionales estadounidenses en TSMC y en la industria de los semiconductores avanzados. Esta medida del gobierno estadounidense llega con años de acelerado y alarmante crecimiento tecnológico y militar de China y requiere de la influencia relacional con TSMC en tres ámbitos internos: el empleo doméstico en el sector industrial, el desarrollo científico y tecnológico y, sobre todo, la seguridad nacional.

Cuando la EMN china Huawei superó a Apple en ventas de *smartphones* en 2019 (Eadicicco, 2019), la administración de Donald Trump impuso sanciones a China por primera vez y negoció con TSMC para limitar la venta de semiconductores avanzados a Huawei. En noviembre de 2022, el gobierno federal de los EE. UU. finalmente restringió la venta e importación de nueva tecnología avanzada de Huawei al mercado estadounidense (BBC, 2022) argumentando que Huawei (la mayor proveedora de red inalámbrica 5G y líder de ventas de *smartphones* y equipos de telecomunicaciones) hacía uso de su infraestructura 5G para la recolección de datos, espionaje y robo de propiedad intelectual (Berman, Maizland y Chatzky, 2019). La aprobación de la Ley de Chips continúa la política de Estado e impulsa la investigación, el desarrollo y la producción estadounidense de semiconductores, asegurando el liderazgo de ese país en la tecnología que forma los cimientos “de todo”, desde automóviles a electrodomésticos, para la seguridad nacional y los sectores estratégicos (La Casa Blanca, 2022). Mediante la inversión de US\$ 52,7 mil millones en préstamos, concesiones y otros incentivos como

EL NUEVO MUNDO
POLINODAL DE LOS
MICROCHIPS: EL
ROL CLAVE DE LA
MULTINACIONAL
TAIWANESA TSMC
Y SU INCIDENCIA EN
EL SISTEMA ESTADO-
NACIÓN MODERNO

THE NEW POLY-
NODAL WORLD OF
MICROCHIPS: THE
KEY ROLE OF THE
TAIWANESE MULTINA-
TIONAL CORPORATION
TSMC AND ITS
IMPACT ON THE
MODERN SYSTEM OF
NATION-STATES

créditos fiscales (Li, 2023) esta legislación tiene tres objetivos estratégicos: aumentar la resiliencia de las cadenas de suministro de semiconductores, revitalizar la producción e inversión doméstica de semiconductores para adquirir autosuficiencia, y, principalmente, reforzar la tecnología militar en vista de preservar la seguridad nacional y el liderazgo militar en el mundo (Li, 2023).

Ante todo, la Ley de Chips posibilita la construcción de nuevas fábricas de TSMC en suelo estadounidense. Mediante los subsidios e incentivos económicos de dicha ley EE. UU. ejerce influencia relacional y amplía sus redes de cooperación polinodales con TSMC que invierte US\$ 40 mil millones para la construcción de dos nuevas fábricas en Arizona; la primera a ser inaugurada en 2024 y la segunda en 2026 (The Economist, 2023). Este *reshoring* por EE. UU. reduce la probabilidad de shocks en el extranjero que interrumpan el suministro de semiconductores; además, impulsa la competitividad económica de EE. UU.; crea empleo doméstico —642 000 trabajos en alta tecnología (La Casa Blanca, 2022)— y protege a los semiconductores de sabotaje en el proceso de fabricación (Kannan y Feldgoise, 2022). Adicionalmente, EE. UU. ejerce influencia relacional mediante TSMC en la cooperación polinodal con sus aliados como Corea del Sur, Japón y la Unión Europea mediante el *friendshoring*. Con la aprobación del EU Chips Act en el Parlamento Europeo (European Commission, 2023), TSMC recibirá subsidios para su expansión en Dresden, Alemania (Kim Eun-jin, 2023), mientras en Japón TSMC hace una inversión de US\$ 7,4 mil millones para abrir una segunda fábrica (Choudhury, 2023). De esta manera, EE. UU. dependerá menos de Asia Pacífico, que produce el 70,4% de los semiconductores, seguido por EE. UU. con 17% y Europa con 7,4% (Williams, 2023).

Figura 3

Nueva fábrica de TSMC en Arizona.



Créditos: ABC. <https://www.abc15.com/news/business/tsmc-gives-insight-into-arizona-factory-to-compete-for-federal-chips-funding>

4.2. En China

Por décadas, China ha ido de la mano con TSMC. Actualmente, China forja su propio camino para ser el principal nodo tecnológico del orden polinodal. Sin embargo, la ausencia de TSMC ha traído consecuencias para el ámbito interno de China en la forma de su soberanía interna, su economía e industria.

China ha anhelado la “unificación” de Taiwán a su territorio incluso antes de la existencia de los semiconductores. Sin embargo, el rol de TSMC en la “provincia rebelde” y su alianza con EE. UU, ha impedido a China la reivindicación de su soberanía interna como parte del “sueño chino”. El Partido Comunista de China (PCCh) calificó la visita de Pelosi a Taiwán como la violación de la soberanía, en línea con su política de Estado “Una sola china” que considera a Taiwán parte de la República Popular China y el régimen de Pekín como el gobierno legítimo. En los últimos seis meses, se ha observado no solo el debilitamiento del multilateralismo en la forma de suspensión de la cooperación internacional y reuniones de alto nivel multilaterales sobre asuntos claves con EE. UU, sino también la escalada de presencia militar china en el estrecho de Taiwán. A inicios de abril el Ejército Popular de Liberación y la Marina de China realizaron maniobras militares rodeando la isla de Taiwán y simulando “juegos de guerra”, pero ningún ataque se dio a lugar. Esto se debe a la presencia de TSMC. La influencia relacional que ejerce TSMC como EMN inhibe la voluntad de un Estado y superpotencia como China, en lo que considera su ámbito interno de soberanía territorial, debido a la continua dependencia en la producción de semiconductores de TSMC en Taiwán para la economía e industria China.

En el ámbito económico interno, la Ley de Chips ha forzado a China a adoptar una serie de políticas económicas para contrarrestar los efectos de la creciente ausencia de TSMC. De la Iniciativa de la Franja y la Ruta (2013), la National Integrated Circuit Industry Development Investment Fund (2014), a Made In China 2025 (2015), el gobierno de Xi Jinping (reelecto por un histórico tercer término) busca adquirir un ambicioso plan de 70% autosuficiencia apuntando a 2025 (Zhang, 2023). Aunque siendo realistas no alcanzara este objetivo, China está acelerando para volverse autosuficiente en la industria de los semiconductores avanzados de TSMC en Taiwán (Powers-Riggs, 2023). En 2021, el Congreso de la República Popular China prometió US \$1,4 trillones para acelerar la nacionalización de la industria tecnológica y de semiconductores para una “China digital” totalmente independiente y autosuficiente de tecnología extranjera (Bloomberg, 2020). Sin embargo, China gasta más en importar semiconductores que en petróleo o cualquier otro producto (Rapoza, 2021), controlando tan solo el 7% del mercado mundial de semiconductores (Vázquez, 2022). Ahora, la

EL NUEVO MUNDO
POLINODAL DE LOS
MICROCHIPS: EL
ROL CLAVE DE LA
MULTINACIONAL
TAIWANESA TSMC
Y SU INCIDENCIA EN
EL SISTEMA ESTADO-
NACIÓN MODERNO

THE NEW POLY-
NODAL WORLD OF
MICROCHIPS: THE
KEY ROLE OF THE
TAIWANESE MULTINA-
TIONAL CORPORATION
TSMC AND ITS
IMPACT ON THE
MODERN SYSTEM OF
NATION-STATES

EMN china SMIC, su principal fabricante de semiconductores avanzados, ejecuta esta política de Estado para sustituir a TSMC. No obstante, aunque SMIC ha tenido cierto éxito, la industria doméstica de semiconductores china ha fallado muchas veces en replicar el nivel de éxito de TSMC y se encuentra cinco o seis años detrás de TSMC (Goh, 2023). China adopta tres medidas proactivas: la industrialización de tecnología de semiconductores avanzados y la atracción de talento para ello, la transición a un modelo productivo de alto valor añadido con mayor consumo interno, y una menor dependencia en exportaciones y de la inversión en construcción e infraestructura (Vázquez, 2022).

Como se puede observar, aunque algunos consideran el fin del “ascenso pacífico” de China, doctrina de política exterior del uso de poder blando para su desarrollo y éxito político y económico, el creciente rol clave de TSMC inadvertidamente mantiene el *status quo* pacífico entre Taiwán y China. Además, su desacoplamiento con este último reorganiza el uso de sus recursos a su interior para ejercer influencia relacional (tecnológica, económica y cultural), mientras se retira del multilateralismo y la cooperación entre Estados, y se abstiene del uso de la fuerza para alcanzar sus objetivos geopolíticos.

5. TSMC en la agenda doméstica y la política exterior del Perú y América Latina

El Perú tiene la posibilidad de ser un nodo de interconectividad en sus propios términos. Aunque en las próximas décadas la economía peruana continuará dependiendo de TSMC, China y EE. UU, con el adecuado y oportuno uso de las tecnologías emergentes y con una diplomacia tecnológica, el Perú puede impulsarse a ser una potencia emergente en la región.

Su abundancia de recursos naturales y su posición geoestratégica en la cuenca del Pacífico le ofrece al Perú la oportunidad de ser un *hub* de comercio exterior y nodo de interconectividad tecnológica con el resto del mundo. El desacoplamiento entre China y Taiwán y el aumento de producción de semiconductores a nivel mundial aumenta la demanda de materias primas disponibles en el Perú. Sin embargo, el desarrollo del país exige una transición de economía primaria a una secundaria que se industrialice. Mientras el abastecimiento de TSMC y otros productores de tecnologías es un objetivo de corto plazo, la integración a la Cuarta

Revolución Industrial requiere una estrategia a largo plazo. Las mypes, el mayor porcentaje de la economía peruana, puede ser impulsada por la incorporación del IoT, mientras los sectores de energía y construcción pueden empezar a adoptar las TIC. En términos tecnológicos, el Perú debe aprovechar la diplomacia tecnológica, la IA, la digitalización de las TIC a favor de los intereses del Estado como mecanismo de influencia relacional de *soft power* en el mundo polinodal que posibilita el acceso a datos comerciales y a la inmersión económica, tecnológica y cultural en diversos continentes. Adicionalmente a la velocidad y la agilidad con la que el Perú adopta las tecnologías de TSMC, no debe de dejar de lado las relaciones diplomáticas que mantiene con China y EE. UU, y de negocios con Taiwán, respecto del intercambio comercial y tecnológico que redundan en el bienestar del país. Rodríguez (2021) señala que la tecnologización acelerada repercute en la transformación de la diplomacia para conectarse con el mundo, por lo que se requiere desarrollar destrezas efectivas que respondan a las demandas sociales.

A nivel interno, TSMC tiene impacto en la vida doméstica y en la seguridad nacional. Durante la pandemia, la escasez de sus semiconductores avanzados en el Perú afectó el mercado automotriz y la venta de celulares, computadoras, entre otros electrodomésticos (Zurita, 2022), por lo que la resiliencia de la cadena de suministros para su adquisición, distribución y uso en sectores claves también es prioritario para el Perú. Rodríguez (2023) señala que se debe prestar atención a los chips “porque el Perú depende de estos aparatos electrónicos para su economía, industria, la productividad de sus ciudadanos y también para su defensa” (p.70). Rodríguez (2023) añade que “los principales sistemas de defensa (aviones, misiles, equipos de telecomunicación, entre otros) dependen [...] de los chips. Si estos componentes se encarecen o demoran más en ser producidos, es claro que la capacidad de respuesta nacional se verá también afectada negativamente” (p. 71). Así, el proveerse de chips repercute en los equipos de inteligencia de las Fuerzas Armadas del Perú, los cuales son requeridos para dar respuestas al Estado. No obstante, convierte al país en dependiente de la comercialización tecnológica. Según Barbe (1993, pp. 34 y 35), los Estados entran en crisis por “el desafío que supone para los gobiernos nacionales otro tipo de actores” respecto a su soberanía interna y gobernanza. No obstante, el Perú puede evitar continuar con modelos de dependencia por lo que, en contrario, debe también proyectarse a diversificar sus mercados, comercializaciones y producciones. En estos años se observa que el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC) promueve el desarrollo tecnológico por investigadores peruanos, aunque las áreas de semiconductores aún no se exploran. Sin embargo, con su adhesión al TPP-11, Taiwán ve en el Perú un aliado para su incorporación plena (Vera, 2023) y representa una oportunidad comercial en materias

EL NUEVO MUNDO
POLINODAL DE LOS
MICROCHIPS: EL
ROL CLAVE DE LA
MULTINACIONAL
TAIWANESA TSMC
Y SU INCIDENCIA EN
EL SISTEMA ESTADO-
NACIÓN MODERNO

THE NEW POLY-
NODAL WORLD OF
MICROCHIPS: THE
KEY ROLE OF THE
TAIWANESE MULTINA-
TIONAL CORPORATION
TSMC AND ITS
IMPACT ON THE
MODERN SYSTEM OF
NATION-STATES

mineras y agricultura (Agraria.pe, 2023), mientras para el Perú, representa una ventana para el desarrollo tecnológico con TSMC.

Taiwán, asimismo, tiene interés en la región. Así el Consejo de Desarrollo de Comercio Exterior de Taiwán en su Misión Comercial de Taiwán a América Latina 2023 ha visitado México, Ecuador y Guatemala (Alcalá, 2023). Juan Carlos Garcés, director general de Intel en Colombia, afirma que la demanda de chips se incrementó considerablemente con la pandemia, especialmente de TSMC que lidera el negocio (Suárez, 2021). La región es una de las principales consumidoras de semiconductores, pues la tecnología demanda su utilización. Cabe señalar que la fabricación de semiconductores requiere de materiales como cobre, aluminio, silicio, germanio; minerales que abundan en América Latina, además de agua que se emplea en el diseño, fabricación, prueba y ensamble, los cuales pueden ser una oportunidad para negociar con Taiwán, sin descuidar la responsabilidad con el ambiente. La experiencia taiwanesa advierte que América Latina no sólo tiene que restringirse a importar, sino también encontrar maneras que incorporen la tecnología. Al respecto, se ha cuestionado que América Latina deba aprender del mundo asiático (Jenkins, 1992). Sobre China debe subrayarse que en América Latina existe interés por la disputa diplomática producto del reconocimiento de Taiwán, así como con encontrar un socio continental en el mundo polinodal que aparentemente se sostiene (Cornejo y García, 2010). De esta manera, América Latina es crucial para el posicionamiento tecnológico de Taiwán y, en última instancia, para la carrera expansionista china.

6. Conclusiones

El rol de las EMN como actores no estatales transforma el sistema Estado-nación al modelar el comportamiento de los Estados en las relaciones internacionales. Frente al fraccionamiento del multilateralismo, TSMC surge como nodo de interconectividad e interdependencia tecnológica, económica y cultural que inhibe el conflicto entre Estados e impulsa la cooperación y la coordinación polinodal. En las relaciones polinodales, el poder internacional del Estado dependerá más de su influencia relacional con los actores no estatales (EMN, ONG, agencia de medios) que con otros Estados.

Como principal nodo de poder tecnológico en la Cuarta Revolución Industrial del siglo XXI, TSMC tiene y tendrá un grado de influencia sin precedentes en las relaciones internacionales, impactando en la política exterior y los sectores estratégicos de los Estados-nación que dependen

de su tecnología. Como monopolio, TSMC incide en el sistema polinodal al condicionar a los Estados a interactuar sobre la base de la tecnología para realizar intercambios comerciales, culturales y político-diplomáticos. Precisamente, TSMC condiciona el ejercicio de poder de la entidad estatal, detenta poder e influye en el sistema internacional mediante sus avances tecnológicos y el flujo de su producción.

En el ámbito interno de los Estados, la presencia o ausencia de la tecnología avanzada de TSMC determina la competitividad económica, tecnológica, científica y académica (Momoko, 2022). La revolución tecnológica integra los sectores críticos al interior de los Estados —producción, industria, comunicaciones, infraestructura, defensa— a la digitalización del IoT, la IA, y automatización ciberfísica que requieren de los semiconductores avanzados de TSMC para operar.

Para el Perú la relación con TSMC es clave para su desarrollo y posicionamiento en América Latina. En las próximas décadas, el país dependerá del uso de la “influencia relacional” en tres aspectos: la incorporación estratégica de las tecnologías avanzadas (IA, IoT, automatización, etc.) de TSMC en áreas claves; su posición en la cuenca del Pacífico como *hub* comercial y exportador de materias primas; y de las buenas relaciones diplomáticas con China, EE. UU y Taiwán que prioricen una política exterior y diplomacia tecnológica basadas en intercambio comercial y tecnológico. En este contexto, la diplomacia tradicional tiene que adaptarse al ejercicio de poder de los nuevos actores, en especial en asuntos transnacionales (La Porte, 2016).

A modo de reflexión, el mundo polinodal enfatiza el uso de políticas globales sobre la base de redes de relaciones e interacciones entre Estados y otros actores internacionales no estatales (SITRA, 2020). Mientras los Estados ceden el escenario internacional a los actores no estatales, principalmente a la crecientemente poderosa EMN, el orden mundial sistema Estado-nación se vuelve en general más seguro e interconectado y el poder más diversificado a través de las tecnologías. El poder de cada nodo —interacción económica, liderazgo tecnológico, influencia cultural o uso del poder militar (SITRA, 2020)— es responsabilidad del Estado-nación de aprovechar las tecnologías de EMN como TSMC para sumarse a la Cuarta Revolución Industrial y la nueva dirección polinodal del sistema Estado-nación a un sistema Estado-Actor.

EL NUEVO MUNDO
POLINODAL DE LOS
MICROCHIPS: EL
ROL CLAVE DE LA
MULTINACIONAL
TAIWANESA TSMC
Y SU INCIDENCIA EN
EL SISTEMA ESTADO-
NACIÓN MODERNO

THE NEW POLY-
NODAL WORLD OF
MICROCHIPS: THE
KEY ROLE OF THE
TAIWANESE MULTINA-
TIONAL CORPORATION
TSMC AND ITS
IMPACT ON THE
MODERN SYSTEM OF
NATION-STATES

REFERENCIAS

- Agraria.pe. (29 de marzo de 2023). Taiwán los superalimentos son sinónimos de Perú. *Agencia Agraria de Noticias*. Recuperado el 15 de abril de 2023. <https://agraria.pe/noticias/en-taiwan-los-superalimentos-son-sinonimos-de-peru-31310>
- Alcalá, C. (23 de marzo de 2023). Comercio entre Perú y Taiwán bordearía los US\$1.000 millones este 2023. *La República*. Recuperado el 15 de abril de 2023. <https://larepublica.pe/economia/2023/03/23/comercio-entre-peru-y-taiwan-bordearia-los-us1000-millones-este-2023-2266213>
- Alsop, T. (14 de marzo de 2023). *Top semiconductor foundries market share 2022*. Statista. Recuperado el 11 de abril de 2023. <https://www.statista.com/statistics/867223/worldwide-semiconductor-foundries-by-market-share/>
- Barbe, E. (1993). El Estado como actor internacional: crisis y consolidación del sistema de Estados. *Papers*, (41), 33-54. <https://papers.uab.cat/article/view/v41-barbe-2/pdf-es>
- BBC. (26 de noviembre de 2022). US bans sales of Huawei, ZTE tech amid security fears. *BBC News Services*. Recuperado el 17 de abril de 2023. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-63764450>
- Berman, N., Maizland, L. y Chatzky, A. (12 de junio de 2019). *Is China's Huawei a threat to U.S. national security?* Council on Foreign Relations. Recuperado el 11 de abril de 2023. <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-huawei-threat-us-national-security>
- Bloomberg. (20 de mayo de 2020). China's Got a New Plan to Overtake the U.S. in Tech. *Bloomberg*. Recuperado el 23 de marzo de 2023. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-20/china-has-a-new-1-4-trillion-plan-to-overtake-the-u-s-in-tech>
- Burkacky, O., Dragon, J., & Lehman, N. (1 de abril de 2022). *The semiconductor decade: A trillion-dollar industry is poised for a decade of growth and is projected to become a trillion-dollar industry by 2030*. McKinsey & Company. Recuperado el 18 de abril de 2023. <https://www.mckinsey.com/industries/semiconductors/our-insights/the-semiconductor-decade-a-trillion-dollar-industry>
- CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico). (2021). *Mundo poli-nodal*. Observatorio Nacional de Prospectiva. Recuperado el 27 de marzo de 2023. <https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/m7>
- Chauhan, H. (2022). Opinion: These Will Be the 2 Largest Stocks by 2030. *Nasdaq*. Recuperado el 30 de marzo de 2023. <https://www.nasdaq.com/articles/opinion:-these-will-be-the-2-largest-stocks-by-2030>

- Chien-chung, C. y Huang, F. (12 de enero de 2023a). TSMC net profit tops NT\$1 trillion for 1st time in 2022, up over 70%. *Focus Taiwan*. Recuperado el 28 de marzo de 2023. <https://focustaiwan.tw/business/202301120013>
- Chien-chung, C., & Kao, E. (27 de abril de 2023b). TSMC on track to roll out advanced 2nm chips by 2025. *Focus Taiwan*. Recuperado el 27 de abril de 2023. <https://focustaiwan.tw/business/202304270003>
- Choudhury, M. (2023). TSMC to invest \$7.4 billion in second Japan chip factory: Report. *Computer World*. Recuperado el 21 de marzo de 2023. <https://www.computerworld.com/article/3688933/tsmc-to-invest-74-billion-in-second-japan-chip-factory-report.html>
- Companies Market Cap. (2023). TSMC. Companies Market Cap. Recuperado el 25 de abril de 2023. <https://companiesmarketcap.com/tsmc/marketcap/>
- Colotta, M.; Degiorgis, P.; Lascano y Vedia, J.; Rodríguez, Á. (compiladores) (2021) *Manual de relaciones internacionales*. Teseo Press. <https://www.teseopress.com/manualderelacionesinternacionales/chapter/capitulo-iii-multilateralismo-origen-crisis-y-desafios/>
- Cornejo, R. y García, A. (2010). China y América Latina: recursos, mercados y poder global. *Nueva Sociedad*, 228, 79–99.
- Culpan, T. (2023). TSMC Keeps Spending to Leverage the AI Boom. *The Washington Post*. Recuperado el 21 de abril de 2023. https://www.washingtonpost.com/business/2023/04/20/tsmc-keeps-spending-to-leverage-the-ai-boom/8be669dc-df5a-11ed-a78e-9a7c2418booc_story.html
- Dufva, M. (6 de marzo de 2020). Megatrend 3: Relational power is strengthening. *Sitra*. Recuperado el 21 de abril de 2023. <https://www.sitra.fi/en/articles/megatrend-3-relational-power-is-strengthening/>
- Eadicicco, L. (3 de mayo de 2019). Huawei, the Chinese tech giant embroiled in controversy, just overtook Apple to become the second-largest smartphone maker. *Insider*. Recuperado el 14 de marzo de 2023. <https://www.businessinsider.com/huawei-surpasses-apple-as-second-largest-smartphone-maker-2019-5#:~:text=Huawei%20has%20surpassed%20Apple%20to,of%20espionage%2C%20among%20other%20controversies>
- ESPAS (European Strategy and Policy Analysis System). (abril 2019). *Welcome to 2030: The Mega-trends. Global Trends to 2030: Challenges and Choices*

EL NUEVO MUNDO
POLINODAL DE LOS
MICROCHIPS: EL
ROL CLAVE DE LA
MULTINACIONAL
TAIWANESA TSMC
Y SU INCIDENCIA EN
EL SISTEMA ESTADO-
NACIÓN MODERNO

THE NEW POLY-
NODAL WORLD OF
MICROCHIPS: THE
KEY ROLE OF THE
TAIWANESE MULTINA-
TIONAL CORPORATION
TSMC AND ITS
IMPACT ON THE
MODERN SYSTEM OF
NATION-STATES

- for Europe*. European Strategy and Policy Analysis System. Recuperado el 11 de marzo de 2023. <https://ec.europa.eu/assets/epsc/pages/espas/chapter1.html>
- Eun-jin, K. (11 de abril de 2023). TSMC Moves to Preoccupy EU Market Eyeing EU Semiconductor Act. *Business Korea*. Recuperado el 18 de abril de 2023. <https://www.businesskorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=112591>
- European Commission. (18 de abril de 2023). *Commission welcomes political agreement on the European Chips Act*. European Commission. Recuperado el 23 de abril de 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2045
- European Environment Agency. (2011). *Global governance - The rise of non-state actors and multi-actor global governance: A background report for the SOER 2010 assessment of global megatrends*. European Environment Agency. Recuperado el 25 de febrero de 2023. <https://www.eea.europa.eu/publications/global-governance>
- Goh, B. R. (16 de marzo de 2023). TSMC's founder says he supports US efforts to slow China's chip advances. *Reuters*. Recuperado el 21 de marzo de 2023. <https://www.reuters.com/technology/tsmcs-founder-says-he-supports-us-efforts-slow-chinas-chip-advances-2023-03-16/>
- Kannan, V. y Feldgoise, J. (22 de noviembre de 2022). *After the CHIPS act: The limits of Reshoring and next steps for U.S. semiconductor policy*. Carnegie Endowment for International Peace. Recuperado el 23 de marzo de 2023. <https://carnegieendowment.org/2022/11/22/after-chips-act-limits-of-reshoring-and-next-steps-for-u.s.-semiconductor-policy-pub-88439>
- IHS Markit. (24 de octubre de 2017). *News release*. Overview | IHS Markit Online Newsroom. Recuperado el 28 de marzo de 2023. https://news.ihsmarket.com/prviewer/release_only/slug/number-connected-iot-devices-will-surge-125-billion-2030-ihs-market-saysF
- International Network for Economic, Social & Cultural Rights. (s.f.). *Non-state actors*. ESCR-Net. Recuperado el 17 de abril 2023 de <https://www.escr-net.org/resources/non-state-actors>
- Jenkins, R. (1992). La experiencia de Corea del Sur y Taiwan, ¿ejemplo para América Latina? *Comercio Exterior Bulletin of Latin American Research*, 42(1), 1120-1. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/265/3/RCE3.pdf>
- La Casa Blanca. (9 de agosto 2022). *Fact sheet: Chips and science act will lower costs, create jobs, strengthen supply chains, and counter China*. The White House. Recuperado el 23 de abril de 2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>

- Lascurain, M. (2012). Las empresas multinacionales y sus efectos en los países menos desarrollados. *Economía: Teoría y Práctica*, (36), 83-105. <https://www.scielo.org.mx/pdf/etp/n36/n36a4.pdf>
- La Porte, T. (2016). Influencia de los actores internacionales no-estatales en las estrategias diplomáticas: consideraciones desde la comunicación pública. *Comillas Journal of International Relations*, (6), 28-39. <https://doi.org/10.14422/cir.io6.y2016.003>
- Li, Z. (2 de marzo de 2023). The future of the China-US chip war. *The Diplomat*. Recuperado el 21 de marzo de 2023. <https://thediplomat.com/2023/03/the-future-of-the-china-us-chip-war/>
- Miller, C. (2022). *Chip war: The fight for the world's most critical technology*. Simon & Schuster LTD.
- Miller, C. (5 de octubre de 2022a). The Chips That Make Taiwan The Center of the World. *Time*. Recuperado el 17 de abril de 2023. <https://time.com/6219318/tsmc-taiwan-the-center-of-the-world/>
- Miller, C. (7 de octubre de 2022b). The US-China chip war is reshaping tech supply chains: Complete decoupling is a fantasy, but component makers are already shifting production. *Financial Times*. Recuperado el 21 de abril de 2023. <https://www.ft.com/content/3bab2b03-ocd9-4e91-86ab-dcda499fb231>
- Momoko, K. (2022). Taiwan's TSMC as a Focal Point of US-China High-Tech Conflict. *Asia-Pacific Review*, 29(1), 5-12. <https://doi.org/10.1080/13439006.2022.2055407>
- Naciones Unidas (2002). *Naciones Unidas: Cumbre de Johannesburgo 2002. Welcome to the United Nations*. Recuperado el 21 de abril de 2023. https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/mundializacion_ni.htm
- Navarro, J. (24 de octubre de 2018). El poder de las multinacionales. *McGraw Hill*. Recuperado el 21 de abril de 2023. <https://www.mheducation.es/blog/el-poder-de-las-multinacionales>
- Neill, A. (28 de marzo de 2023). *Doubts grow over Taiwan 's Silicon Shield*. GIS Reports. Recuperado el 30 de marzo de 2023. <https://www.gisreportsonline.com/r/china-taiwan-silicon-shield/>
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y Organization for Economic Co-operation and Development. (2005).

EL NUEVO MUNDO
POLINODAL DE LOS
MICROCHIPS: EL
ROL CLAVE DE LA
MULTINACIONAL
TAIWANESA TSMC
Y SU INCIDENCIA EN
EL SISTEMA ESTADO-
NACIÓN MODERNO

THE NEW POLY-
NODAL WORLD OF
MICROCHIPS: THE
KEY ROLE OF THE
TAIWANESE MULTINA-
TIONAL CORPORATION
TSMC AND ITS
IMPACT ON THE
MODERN SYSTEM OF
NATION-STATES

Measuring globalisation: OECD Handbook on Economic Globalisation Indicators. OECD. <https://www.oecd.org/sti/ind/34964971.pdf>

OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2018). *Multinational enterprises in the global economy: Heavily debated but hardly measured*. OECD. Recuperado el 29 de marzo de 2023. <https://www.oecd.org/industry/ind/MNEs-in-the-global-economy-policy-note.pdf>

Pei-ju, T. (16 de marzo de 2023). Taiwan 'work culture' keeps chip manufacturing competitive: TSMC founder. *Focus Taiwan*. Recuperado el 12 de abril de 2023. <https://focustaiwan.tw/sci-tech/202303160022>

Pellegrino, S. (30 de enero de 2023). What is TSMC? *Tech Monitor*. Recuperado el 21 de abril de 2023. <https://techmonitor.ai/what-is/what-is-tsmc>

Powers-Riggs, A. (17 de febrero 2023). Taipei Fears Washington Is Weakening Its Silicon Shield. *Foreign Policy*. Recuperado el 15 de abril de 2023. <https://foreignpolicy.com/2023/02/17/united-states-taiwan-china-semiconductors-silicon-shield-chips-act-biden/>

Rapoza, K. (7 de febrero 2021). China Turns Semiconductors Into The 'New Oil' While GM Runs Out Of Chips. *Forbes*. Recuperado el 14 de abril de 2023. <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2021/02/07/china-turns-semiconductors-into-the-new-oil-while-gm-runs-out-of-chips/?sh=3bc5edd12oaf>

Rodríguez, A. (2022). *Los actores no estatales: su influencia en el mundo y en México*. Edición Kindle.

Rodríguez, C. (2023). Armamentización de la interdependencia en chips entre Estados Unidos y China. *Revista Seguridad y Poder Terrestre*, 2(1), 53-71. <https://doi.org/10.56221/spt.v2i1.20>

Rodríguez, D. (2021). El entorno digital del diplomático 4.0: propuesta para un marco de trabajo. *Revista Política Internacional*, 130, 61-78. Recuperado el 16 de abril de 2023. <https://www.adp.edu.pe/uploads/seccion/30-12-21-1270551060.pdf>

Roland Berger Institute. (diciembre 2020). *Roland Berger Trend Compendium 2050: Six Megatrends that will Shape the World*. Roland Berger GmbH. Recuperado el 28 de marzo de 2023. <https://www.rolandberger.com/en/Insights/Global-Topics/Trend-Compendium/>

Schwab, K. (14 de enero de 2016). *The fourth Industrial Revolution: What it means and how to respond*. World Economic Forum. Recuperado el 3 de abril de 2023. <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>

Suárez, L (2021). Las oportunidades para América Latina que plantea la escasez mundial de chips. *ImpactoTIC*. Recuperado el 21 de abril de 2023. <https://impactotic.co/panorama-de-la-escasez-de-chips-retos-y-oportunidades/>

The Economist. (19 de enero de 2023). *TSMC is making the best of a bad geopolitical situation*. *The Economist*. Recuperado el 22 de abril de 2023. https://www.economist.com/business/2023/01/19/tsmc-is-making-the-best-of-a-bad-geopolitical-situation?utm_medium=cpc.adword.pd&utm_source=google&ppccampaignID=19495686130&ppcadID=&utm_campaign=a.22brand_pmax&utm_content=conversion.direct_response.anonymous&gclid=CjwKCjwov6hBhBsEiwAvrvN6CjtnylNsgsmM1Ghns6XDhsDmiAOKNGET6DtBVTauUSnIXEyKuEAcBoCkMQAvD_BwE&gclsrc=aw.ds

TSMC. (2022). *Annual Report*. Taiwan Semiconductor Manufacturing Company. Recuperado el 23 de marzo de 2023. <https://investor.tsmc.com/static/annualReports/2021/english/index.html>

TSMC (2023a). *Artificial Intelligence*. Taiwan Semiconductor Manufacturing Company. Recuperado el 24 de marzo de 2023. <https://research.tsmc.com/english/research/artificial-intelligence/publish-time-1.html>

TSMC. (2023b). *Everything to Know about Dedicated Foundries*. Taiwan Semiconductor Manufacturing Company. Recuperado el 2 de abril de 2023. https://www.tsmc.com/english/aboutTSMC/dc_infographics_foundry

Vázquez, J. (25 de noviembre de 2022). La guerra de los chips persigue frenar el ascenso tecnológico de China. *El País*. Recuperado el 5 de abril de 2023. <https://agendapublica.elpais.com/noticia/18329/guerra-chips-persigue-frenar-ascenso-tecnologico-china>

Vera, D. (21 de abril de 2023). Taiwán buscará apoyos de Chile y Perú para integrarse al TPP-11. *Bio Bio Comunicaciones*. Recuperado el 23 de abril de 2023. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2023/04/21/taiwan-buscar-a-apoyos-de-chile-y-peru-para-integrarse-al-tpp-11.shtml>

Wagner, M. (2009). *Non-State Actors*. Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Rüdiger Wolfrum. Oxford University Press. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2661832

EL NUEVO MUNDO
POLINODAL DE LOS
MICROCHIPS: EL
ROL CLAVE DE LA
MULTINACIONAL
TAIWANESA TSMC
Y SU INCIDENCIA EN
EL SISTEMA ESTADO-
NACIÓN MODERNO

THE NEW POLY-
NODAL WORLD OF
MICROCHIPS: THE
KEY ROLE OF THE
TAIWANESE MULTINA-
TIONAL CORPORATION
TSMC AND ITS
IMPACT ON THE
MODERN SYSTEM OF
NATION-STATES

- Weck, W. (Ed.). (2020). *Multilateralismo: Perspectivas latinoamericanas*. Fundación Konrad Adenauer, Programa Regional Alianza para la Democracia y el Desarrollo con Latinoamérica (ADELA). Recuperado el 1 de marzo de 2023. <https://www.kas.de/documents/7851262/11461624/Multilateralismo+-+perspectivas+latinoamericanas.pdf/eb92d338-74ee-9741-73b7-4b90cbd6dfa2?version=1.0&t=1612298941986>
- WBCSD (World Business Council for Sustainable Development). (2020). *Macrotrends and Disruptions shaping 2020-2030: Vision 2050 issue brief*. WBCSD. Recuperado el 11 de marzo de 2023. https://docs.wbcsd.org/2020/05/WBCSD_V2050IB_Macrotrends_Disruptions_20202030.pdf
- Williams, L. (6 de febrero 2023). *What will TSMC do next? A global chip shortage is TSMC's cue to increase its global footprint. The question is: where in the world should it be targeting?* Investment Monitor. Recuperado el 1 de abril de 2023. <https://www.investmentmonitor.ai/features/what-will-tsmc-do-next-seimconductors-taiwan/>
- Wu, D. (20 de abril de 2023). TSMC Gains By Most in Two Months After Reaffirming Spend Target. *Bloomberg*. Recuperado el 23 de abril de 2023. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-20/tsmc-profit-beats-after-chip-demand-fares-better-than-feared>
- Zhang, J. (6 de abril de 2023). *The U.S.-China chip race heats up*. GIS Reports. Recuperado el 11 de abril de 2023. <https://www.gisreportsonline.com/r/us-china-chip-race/>
- Zurita, M. (11 de mayo de 2022a). Escasez global de chips: ¿Cómo esta situación afecta al Perú? *Forbes Perú*. Recuperado el 11 de abril de 2023. <https://forbes.pe/tecnologia/2022-05-10/escasez-global-de-chips-como-esta-situacion-afecta-al-peru/>
- Zurita, M. (25 de abril de 2022b). Entrevista | OMC: El impacto directo de la guerra en Ucrania en el comercio en Perú debería ser Pequeño. *Forbes Perú*. Recuperado 21 de marzo de 2023. <https://forbes.pe/economia-y-finanzas/2022-04-13/omc-el-impacto-directo-de-la-guerra-en-ucrania-en-el-comercio-en-peru-deberia-ser-pequeno/>

Recibido: 28/4/2023

Aprobado: 14/6/2023

Elvis Ojeda Huerta

Diplomático peruano. Funcionario de la Embajada del Perú en Bolivia. Magíster en Derecho (LL.M.), con mención en Derecho Internacional Público por la London School of Economics and Political Science (LSE). Magíster en Relaciones Internacionales y Diplomacia por la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar. Bachiller en Derecho por la Universidad del Pacífico, con estudios en la Academia de Derecho Internacional de La Haya y el Instituto de Estudios Políticos de París.

Correo electrónico: eojedah@rree.gob.pe

El rol de los actores no estatales en la agenda internacional y los desafíos para la diplomacia

The role of non-state actors in the international agenda and the challenges for Diplomacy

RESUMEN

Los actores internacionales no estatales han adquirido más protagonismo e influencia en la agenda internacional. El presente artículo tiene por finalidad examinar los principales desafíos que dicho involucramiento representa para la diplomacia y las relaciones internacionales. Para ese propósito, este trabajo describe el rol de los actores no estatales en el ámbito de las relaciones internacionales. Luego, el artículo analiza los desafíos que surgen de la relación entre los actores internacionales no estatales, las herramientas digitales y el ejercicio de la diplomacia, en un contexto marcado por la realidad post COVID-19 y la Cuarta Revolución Industrial. Con base en dicho análisis, este trabajo propone ciertos lineamientos y recomendaciones que puedan ser adoptadas

Palabras clave: diplomacia, diplomacia pública, actores no estatales, Estados, sociedad, Covid-19, pandemia, Cuarta Revolución Industrial, tecnología.

por los servicios exteriores en la formación de los funcionarios diplomáticos.

ABSTRACT

International non-state actors have acquired more prominence and influence on the international agenda. This article aims to examine the main challenges that such involvement represents for Diplomacy and International Relations. For this purpose, this paper describes the role of non-state actors in the field of International Relations. Then, it analyzes the challenges that arise from the relationship between international non-state actors, digital tools, and the exercise of Diplomacy, in a context marked by the post-Covid-19 reality and the Fourth Industrial Revolution. Finally, this work proposes certain guidelines and recommendations that can be adopted by foreign services in the training of diplomatic officials.

Key words: Diplomacy, Public Diplomacy, non-state actors, States, Society, Covid-19, Pandemic, Fourth Industrial Revolution, Technology.

1. Introducción

Las relaciones internacionales se encuentran en proceso de evolución en la actualidad. De un lado, como señala Klaus Schwab –presidente ejecutivo del Foro Económico Mundial–, el planeta se encuentra sumergido en la Cuarta Revolución Industrial, la cual describe la transición hacia nuevos sistemas construidos sobre la infraestructura de la revolución digital en la que convergen tecnologías digitales, físicas y biológicas que producirán un efecto en todas las actividades del ser humano (Schwab, 2015). De otro lado, la pandemia originada por el virus SARS-CoV-2 (Coronavirus o Covid-19) reconfiguró distintas áreas y profesiones, entre las que se incluyen la política internacional (Balogun & Soile, 2020) y las labores de los funcionarios diplomáticos (Liechtenstein, 2020; Faizullaev, 2020). Ambas circunstancias no sólo han generado una transición hacia una nueva época, caracterizada por un novedoso panorama social y económico (Chikvaidze, 2020); también, han impactado directamente en la diplomacia y las relaciones internacionales.

En ese contexto, diversos actores no estatales –por ejemplo, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), empresas multinacionales, partidos políticos, asociaciones y los propios individuos– han logrado involucrarse en asuntos que forman parte de la agenda internacional, con capacidad suficiente para influir en las decisiones que los Estados –actores internacionales primarios– puedan adoptar. La mayor participación de los actores no estatales en el escenario internacional, especialmente, la de las ONG, empresas transnacionales e individuos, plantea ciertas preguntas para el futuro de las relaciones internacionales y, en particular, para el ejercicio de las funciones diplomáticas: ¿cuál es la relevancia del papel de los actores no estatales en las relaciones internacionales en la actualidad?, ¿de qué manera el mayor involucramiento de los actores no estatales ha afectado –positiva o negativamente– a la diplomacia?, ¿cuáles son los principales retos que afrontan los servicios diplomáticos y representantes de los Estados ante ese mayor protagonismo?

El propósito del presente artículo es responder a dichas preguntas, prestando especial atención a los desafíos que surgen de la relación entre los actores internacionales no estatales, las herramientas digitales y el ejercicio de la diplomacia. En tal sentido, el presente trabajo intentará demostrar que, en un contexto marcado por la realidad post COVID-19 y la Cuarta Revolución Industrial –que ha ocasionado la masificación y dependencia de las aplicaciones tecnológicas–, los actores no estatales han adquirido un rol de mayor protagonismo, influencia y alcance en el escenario internacional, el cual presenta distintos desafíos para el ejercicio de la diplomacia y las relaciones internacionales.

Para este fin, en la siguiente sección, este trabajo comenzará examinando cuál es el papel de los actores no estatales en el ámbito de las relaciones internacionales. Se prestará especial atención a la manera en que los avances tecnológicos han generado que estos actores desarrollen un rol de mayor notoriedad que les permite ejercer más influencia en la escena internacional. Luego, se describirán los principales retos a los que la diplomacia y representantes de los Estados se enfrentan, ante el mayor involucramiento de los mencionados actores. Finalmente, este artículo esbozará ciertos lineamientos y recomendaciones generales que podrían ser adoptados por los servicios exteriores.

La importancia de este artículo radica en que el considerable poder de influencia de los actores no estatales, sumado a un contexto marcado por la Cuarta Revolución Industrial y la inesperada aparición del Covid-19 –que trasladó la vida cotidiana desde un ambiente físico al espacio virtual–, generaron veloces cambios en el ejercicio de las funciones diplomáticas (Maurer & Wright, 2020). Si bien dichos actores no estatales han mantenido una continua participación en la agenda internacional desde la segunda

EL ROL DE LOS
ACTORES NO ESTATALES
EN LA AGENDA
INTERNACIONAL Y
LOS DESAFÍOS PARA LA
DIPLOMACIA

THE ROLE OF NON-
STATE ACTORS IN THE
INTERNATIONAL
AGENDA AND THE
CHALLENGES FOR
DIPLOMACY

mitad del siglo XX, los avances tecnológicos –fundamentalmente, la aparición del internet y el desarrollo de aplicaciones digitales– brindaron herramientas para aumentar el área su influencia en el escenario internacional, transformando así el ámbito de las relaciones internacionales (Fong, 2021). En tal sentido, el presente estudio permitirá brindar una mejor comprensión a un asunto que impacta directamente a la diplomacia, una profesión que –al caracterizarse por el desarrollo de relaciones interpersonales– se encuentra en constante adaptación a nuevas realidades.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, es de resaltar que, en el presente artículo no se pretende cubrir todas las aristas de las interrogantes antes señaladas; tampoco se brindarán respuestas concluyentes o definitivas a las preguntas centrales de la investigación. Mas bien, este trabajo intentará brindar una primera aproximación al asunto materia de estudio, utilizando ejemplos contemporáneos. Así, se espera que este breve análisis genere un debate más amplio entre aquellas personas –especialmente universitarios y universitarias– interesados en desarrollar sus carreras en las apasionantes áreas de la diplomacia y las relaciones internacionales.

2. El rol de los actores no estatales en la agenda internacional

Desde el establecimiento del orden internacional en un mundo post Segunda Guerra Mundial en 1945, aparecieron diversos actores de carácter no estatal que “compitieron” (Pereira, 2001) con el lugar privilegiado de los Estados en la escena internacional. La teoría clásica establece que los actores internacionales no estatales (o no gubernamentales) se definen como aquellas “fuerzas transnacionales” (Barbé, 1995) de origen privado, que intentan imponer su punto de vista en el sistema internacional (Merle, 1991). En dicha clasificación se excluye a las organizaciones internacionales de carácter gubernamental (por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas o la Organización de los Estados Americanos), así como a los actores gubernamentales no centrales (por ejemplo, los gobiernos regionales o municipales) (Arts *et al.*, 2001). En líneas generales, la doctrina señala que los actores no estatales se desenvuelven principalmente en cuatro ámbitos e interactúan con i) otros Estados, ii) otros actores no estatales, iii) la opinión pública, y iv) sus miembros o socios (Higgott *et al.*, 2000; Arts *et al.*, 2001; La Porte, 2016).

A partir de dichas interrelaciones, este trabajo ha identificado que el poder de influencia de los actores no estatales se manifiesta principalmente mediante cuatro distintas formas de actuación: i) acciones para ejercer

presión sobre los Estados, ii) divulgación de información que tenga impacto en la opinión pública, iii) planteamiento de iniciativas de gran alcance, y, iv) labores de fiscalización. La primera, referida a la presión que ejercen los actores no estatales se refleja en los cabildos o lobbies de ciertos grupos –que representan intereses de empresas transnacionales, partidos políticos, ONG, entre otros–, que tienen por objetivo influir sobre las decisiones de los gobiernos, tanto a nivel doméstico como externo. Desde la aprobación de una determinada ley, pasando por la puesta en marcha de una política pública específica, hasta la celebración de un acuerdo internacional, los actores no estatales procuran intervenir en diversos espacios según sus objetivos particulares.

La segunda forma de actuación, relativa a la influencia sobre la opinión pública, se evidencia en las labores de divulgación de información, investigación y eventuales acusaciones sobre asuntos de relevancia internacional –mediante la elaboración de informes o en publicaciones en medios de comunicación– que tienen por finalidad sensibilizar y fomentar la participación de las sociedades. La tercera, relacionada con las iniciativas que los actores no estatales frecuentemente proponen para que puedan ser incluidas en la agenda internacional, está vinculada especialmente a la participación de los Estados en el marco de organizaciones internacionales y foros multilaterales. Esta labor pretende incluir y priorizar ciertos temas específicos, relacionados a los ámbitos económico, social, ambiental, laboral, derechos humanos, entre otros. Adicionalmente, a través de estas iniciativas, se busca canalizar y “elevar” al ámbito internacional las prioridades y necesidades internas de las poblaciones. Finalmente, la cuarta manera de actuación –relativa a las labores de fiscalización– se refiere, de una parte, al apoyo en la puesta en marcha de políticas gubernamentales, y, de otra parte, a las inspecciones, evaluaciones y denuncias sobre el funcionamiento de dichas políticas.

Si bien los cuatro modos de actuación antes mencionados han formado parte del quehacer diario de los actores no estatales desde que emergieron en la escena internacional, este trabajo propone que la pandemia ocasionada por el Covid-19 ha sido un factor determinante para que dichos actores aumenten su poder de influencia –entendido como “la capacidad de cambiar el comportamiento de alguien/algo, modificando su forma de entender o percibir una situación” (Zimmerling, 2005, p. 146; La Porte, 2016, p. 35)–, puesto que, desencadenó la masificación y dependencia de las aplicaciones tecnológicas, logrando por consiguiente que el mensaje de los actores no estatales tenga más alcance y llegue a un público amplio. De esta manera, aun cuando los actores no estatales hubieran adoptado progresivamente la tecnología desde la última década del siglo XX, la crisis sanitaria funcionó como un “catalizador” (De Castro *et al.*, 2020) de la implementación de la Cuarta Revolución Industrial, que ya se desarrollaba a pasos agigantados.

EL ROL DE LOS
ACTORES NO ESTATALES
EN LA AGENDA
INTERNACIONAL Y
LOS DESAFÍOS PARA LA
DIPLOMACIA

THE ROLE OF NON-
STATE ACTORS IN THE
INTERNATIONAL
AGENDA AND THE
CHALLENGES FOR
DIPLOMACY

En 2015, por ejemplo, Schwab señalaba que la Cuarta Revolución Industrial se distinguió de las revoluciones industriales anteriores por su “velocidad, alcance e impacto en los sistemas” (Schwab, 2015). En 2020, en cambio, Schwab declaró que el mundo se enfrentaba a un “momento decisivo” debido a que la pandemia extendió el alcance de la tecnología digital, precipitando la fusión entre esta con todos los aspectos de la vida y alterando la manera en que los seres humanos viven, trabajan y se relacionan con los demás (Schwab & Malleret, 2020). En tal sentido, la irrupción de la pandemia permitió que los elementos de la Cuarta Revolución Industrial se implementen aceleradamente, generando así una integración veloz entre la tecnología y las actividades humanas en beneficio de los actores internacionales no estatales.

En ese contexto, la digitalización no sólo ha permitido que las sociedades se vuelvan más sensibles a los asuntos de política exterior; también, condujo a que los actores internacionales encuentren nuevas formas de incluir determinados temas en la agenda internacional. En consecuencia, los actores no estatales actualmente cuentan con la posibilidad de participar activamente en la gobernanza mundial según intereses específicos. A pesar de que las unidades estatales continúan siendo los sujetos de derecho internacional por excelencia, desempeñando un papel primordial en la gobernanza mundial, los avances tecnológicos han servido como herramientas para que los actores no estatales se involucren en ciertos sectores de interés –por ejemplo, medio ambiente, seguridad, desarrollo– en deterioro del rol de los Estados.

3. Principales desafíos para el ejercicio de las funciones diplomáticas

Se ha afirmado que el alcance la diplomacia ya no se limita únicamente a los Estados y organismos internacionales (Hocking, 2011). En el siglo XXI, la nueva unidad de análisis y acción también se enfoca en los seres humanos (Solana, 2020). Bajo esa premisa, el primer desafío para la función diplomática consiste en el desarrollo de una orientación encaminada hacia los individuos. A fin de abordar y resolver problemas globales de especial trascendencia –reducción de la pobreza, cambio climático, seguridad alimentaria, entre otros–, será necesario desplegar un nuevo paradigma, con características más inclusivas (Donati, 2020) y que contenga un enfoque integrado y representativo de múltiples intereses comprometidos en la agenda internacional.

El segundo reto se encuentra relacionado con los drásticos cambios en la cantidad y diversidad de instituciones y actores no estatales, especialmente durante las últimas tres décadas, los cuales influyen directamente en la opinión pública mediante discursos políticos (Jacobs *et al.*, 2020). A pesar de que estos actores ya cuentan con un papel en la gobernanza mundial, habida cuenta que los debates e inquietudes relacionadas con la política exterior han llegado a la ciudadanía, con el transcurso del tiempo será primordial que se tiendan nuevos puentes de comunicación con los Estados, que permitan mantener diálogos acerca de los efectos de los desafíos globales en las esferas domésticas (Kim & Melissen, 2022). Al tener acceso a medios de comunicación digitales, las sociedades se enteran –en tiempo real– sobre todos los acontecimientos mundiales, por lo que los ministerios de Relaciones Exteriores tienen tiempos limitados para proponer respuestas que cumplan con las expectativas de la opinión pública (Fong, 2021).

El tercer desafío está vinculado a la especial relevancia del mundo digital para las relaciones internacionales y la diplomacia. La inesperada aparición del Covid-19 trasladó la vida cotidiana desde un ambiente físico al espacio virtual y generó repentinos cambios en la actividad diplomática (Maurer & Wright, 2020). Desde el primer semestre de 2020, la adopción de medidas para enfrentar la crisis sanitaria –por ejemplo, el confinamiento obligatorio o el mantenimiento de la distancia social– conllevaron a una modificación del trabajo de los diplomáticos. Las ciudades cerraron, el tráfico aéreo y terrestre se paralizó, el turismo disminuyó notablemente y se restringieron los eventos colectivos. Como resultado, las relaciones bilaterales y multilaterales se vieron afectadas por las restricciones y limitaciones de la vida cotidiana.

Las embajadas en todo el mundo se adaptaron a los súbitos cambios a través de métodos innovadores (Ali, 2020) y comenzaron a trabajar de manera remota. El relacionamiento con las cancillerías se desarrolló principalmente de manera virtual, por lo que las herramientas digitales adquirieron especial importancia. Plataformas como Zoom, Microsoft Teams, Google Meet, entre otras, permitieron que la labor diplomática continúe, superando los desafíos del distanciamiento. Gracias a las conferencias y reuniones en línea fue posible que los Estados, organismos y otros actores internacionales continúen relacionándose (Maurer & Wright, 2020). La adopción del trabajo remoto, así como la utilización de aplicaciones como WhatsApp, Telegram y Signal permitieron recibir instrucciones desde cualquier lugar, compartir información y comunicarse directamente con los colaboradores. En consecuencia, estas herramientas digitales brindaron modernas alternativas para mejorar la eficacia en el trabajo.

En el ámbito multilateral, se modificaron los procedimientos de toma de decisiones al interior de los organismos internacionales. El Consejo de

EL ROL DE LOS
ACTORES NO ESTATALES
EN LA AGENDA
INTERNACIONAL Y
LOS DESAFÍOS PARA LA
DIPLOMACIA

THE ROLE OF NON-
STATE ACTORS IN THE
INTERNATIONAL
AGENDA AND THE
CHALLENGES FOR
DIPLOMACY

Seguridad, por ejemplo, adoptó un mecanismo de votos emitidos mediante correo. Por su parte, el Parlamento Europeo celebró, por primera vez, una votación remota en 62 años desde su fundación. Igualmente, los eventos presenciales se cancelaron, postergaron o celebraron en modalidad virtual. Asimismo, en 2020, por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas se llevó a cabo mediante la transmisión de videos grabados por los representantes de los Estados miembros, puesto que no pudo desarrollarse en Nueva York. Algunos encuentros lograron llevarse a cabo bajo estrictas medidas sanitarias que tuvieron por finalidad evitar los contagios entre los asistentes.

A pesar de que el desplazamiento de la actividad diplomática al espacio virtual se realizó con éxito, las alternativas tecnológicas actuales todavía no han logrado recoger las singularidades de una profesión que se basa, principalmente, en la construcción de relaciones interpersonales mediante el contacto presencial. La presencialidad constituye un elemento fundamental en la profesión diplomática. En el ámbito bilateral, por ejemplo, es necesario abrir embajadas en el exterior a fin de crear relaciones de confianza entre los diplomáticos y las autoridades locales. Para lograrlo, es necesario que los diplomáticos “absorban” y aprendan sobre la idiosincrasia, cultura, política, entre otras singularidades del país en el que se encuentran acreditados, a fin de fortalecer las relaciones bilaterales. Aplicaciones como WhatsApp o Telegram no pueden reemplazar la “diplomacia de pasillos” ni generar la familiaridad y seguridad necesaria para progresar con dichos objetivos. El mundo anterior a la pandemia se ha “desvanecido” (Manfredi, 2020; Sharfuddin, 2020), por lo que una vez más la diplomacia ha tenido que adaptarse a una nueva realidad.

El cuarto reto se encuentra relacionado a la diplomacia pública. Desde la irrupción de la pandemia, la práctica diplomática experimentó un aumento considerable del uso de redes sociales. Las cancillerías adoptaron y desarrollaron la diplomacia pública para comunicarse con las sociedades e individuos. Las embajadas acogieron esta estrategia para expandir el alcance de sus eventos públicos y culturales a audiencias globales, así como para incluir una gama más amplia de altos funcionarios y participantes de su país de origen (Labott, 2020). Junto con las páginas oficiales de las misiones diplomáticas, algunos diplomáticos incluso llegaron a integrar sus cuentas personales entre sus herramientas de comunicación, con el objetivo de transmitir información confiable a las audiencias –nacionales y extranjeras– y recibir retroalimentación (Abduazimov, 2021).

La progresiva evolución de la diplomacia pública se ha visto influenciada por dos factores. De una parte, tiene por finalidad i) brindar información confiable y, de otro lado, ii) se ha propuesto mantener una imagen positiva de los países. Así, los Estados aprovecharon la oportunidad para “renovar” su

imagen, mediante la promoción de sus logros e involucramiento de la opinión pública en cuestiones internacionales a través de internet. Igualmente, las autoridades y representantes de los Estados han establecido canales de contacto cercanos con audiencias nacionales y extranjeras a través de redes sociales. Una imagen positiva sumada a un aparato administrativo competente –que incluya un servicio exterior eficiente– son factores claves para que los Estados se desenvuelvan con éxito en espacios internacionales (Thorhallsson & Eggertsdóttir, 2020).

Con las innovaciones tecnológicas y la aparición de redes sociales, la información que utilizan y producen los actores no estatales se transmite a una velocidad superior. En consecuencia, ante problemas de trascendencia social, los gobiernos deben reaccionar con la misma rapidez (Balogun & Soile, 2020). Así, el quinto desafío consiste en que los Estados desarrollen estrategias para mantenerse informados en un mundo digitalizado. Para lograr este propósito, se requiere de un permanente monitoreo de la información disponible en internet y fuera de la red.

Tradicionalmente, parte del trabajo de los diplomáticos ha consistido en la recopilación, procesamiento, transmisión y recepción de información valiosa para que los Estados tomen decisiones y adopten posturas. Sin embargo, la rapidez de las comunicaciones ha acortado el margen de tiempo de los diplomáticos para adquirir información, analizar situaciones críticas y elaborar informes. En otras palabras, la globalización ha reducido la cantidad de tiempo y recursos asignados a los funcionarios diplomáticos para deliberar una situación, examinar una determinada crisis e informar a sus capitales acerca de la situación del país en el que están ejerciendo funciones (Fong, 2021).

Es en este contexto que los actores no estatales se han visto empoderados y mantienen un papel relevante como proveedores de información. Debido al desarrollo de la tecnología, los medios digitales han afirmado su legitimidad y cada vez establecen la agenda en el escenario internacional. Dicha situación se complica aún más por las exigencias de las sociedades para obtener declaraciones públicas inmediatas por parte de sus autoridades. Asimismo, puesto que actualmente es posible encontrar noticias en la red con facilidad, las cancillerías y otras instituciones públicas –que antes recibían información privilegiada de sus representantes sobre los acontecimientos en el exterior– consultan directamente dicha información en medios digitales globales. En consecuencia, las autoridades encargadas de tomar decisiones actúan de prisa, algunas veces, sin pasar por los canales diplomáticos tradicionales. En ese contexto, los diplomáticos deberán introducir, entre sus roles tradicionales, aquellos trabajos de análisis y filtración de información en un periodo de tiempo reducido, ante la abundancia de información existente

EL ROL DE LOS
ACTORES NO ESTATALES
EN LA AGENDA
INTERNACIONAL Y
LOS DESAFÍOS PARA LA
DIPLOMACIA

THE ROLE OF NON-
STATE ACTORS IN THE
INTERNATIONAL
AGENDA AND THE
CHALLENGES FOR
DIPLOMACY

en la red. Para este propósito será necesario apoyarse en los avances tecnológicos y herramientas digitales.

El sexto desafío se encuentra relacionado con la desinformación, la cual siembra confusión y desconfianza entre la población (Hantrais *et al.*, 2020). La proliferación de aplicaciones digitales ha abierto espacios para la aparición y reproducción de noticias falsas. Las redes se encuentran cubiertas de *fake news*, por lo que se crean desafíos adicionales en situaciones críticas. Durante la pandemia, por ejemplo, varias personas recurrieron a las redes sociales para compilar información a fin de vencer la incertidumbre y miedo colectivo. Sin embargo, una encuesta realizada en seis países europeos demostró que alrededor de un tercio de los usuarios de redes sociales encontraron información falsa o engañosa sobre el Covid-19 (Hantrais *et al.*, 2020). La pandemia demostró así que la desinformación sembró confusión y desconfianza entre la población (Hantrais *et al.*, 2020).

Al encontrar percepciones públicas distorsionadas por los flujos de comunicación inexactos, se corre el riesgo de manipulación de ciertos temas, en ocasiones, por razones políticas. Las redes sociales permiten que personas vulnerables sean objetivos de personas expertas en capitalizar los temores, las incertidumbres y las preocupaciones colectivas (Hantrais *et al.*, 2020), por lo que, es posible la manipulación de emociones y comportamiento de grandes grupos de personas. Todas estas complicaciones presentan retos para la elaboración de respuestas políticas ante problemas trascendentales, más aún si se toma en cuenta que la desinformación y la influencia digital usualmente termina por normalizarse. Debido a que los momentos críticos suelen ser espacios eficaces para generar rumores que dificultan el accionar y las respuestas de los Estados, los funcionarios diplomáticos deberán desarrollar mecanismos para reconocer el origen de la información a fin de verificar su veracidad.

Igualmente, será relevante tomar en consideración que, debido a que los desarrollos tecnológicos redujeron los obstáculos para opinar, diversos actores no estatales han adquirido más notoriedad para influenciar a los gobiernos y pueblos extranjeros en cuestiones sobre asuntos internacionales. En consecuencia, el creciente apoyo interno de las poblaciones a cuestiones internacionales específicas podría, eventualmente, “politizar” la diplomacia. A manera de ejemplo, es posible mencionar el caso de un jefe de Estado que, dejando de lado los lineamientos de la política exterior de su país, afecte negativamente la institucionalidad de la cancillería y el trabajo de los funcionarios diplomáticos (por ejemplo, mediante el desmantelamiento del servicio exterior), para centrarse únicamente en objetivos específicos que respondan a razones ideológicas o motivaciones políticas. En consecuencia, se requiere desarrollar un relacionamiento apropiado –mediante un diálogo informado y canales

de comunicación fluidos– entre las cancillerías, ciudadanos y actores internacionales, a fin de evitar situaciones de esa naturaleza.

4. El futuro de la diplomacia

Ante el mayor protagonismo de los actores no estatales en el escenario mundial es imprescindible llevar a cabo ciertas modificaciones en la formación y desarrollo de las carreras de los funcionarios diplomáticos, de manera que cuenten con las herramientas necesarias para superar los desafíos descritos en la sección previa. Si se toma en cuenta que la tecnología de la información ha reconfigurado las fronteras y los actores no estatales por consiguiente adquirieron más notoriedad, la diplomacia tradicional debe adaptarse a esos nuevos desarrollos tecnológicos.

En tal sentido, como primer punto, será necesario incluir en la formación de los diplomáticos capacitaciones para mejorar las habilidades relacionadas a los nuevos programas de comunicación, con el propósito de que se logre un manejo adecuado de plataformas de conferencias en línea, aplicaciones de mensajería instantánea y programas de procesamiento de información. En ese contexto, de una parte, será conveniente incorporar el aprendizaje de conceptos básicos de seguridad informática de datos o ciberseguridad; así como de la inteligencia artificial (IA). Por otro lado, será necesario reflexionar respecto de asuntos relacionados al desarrollo de nuevas tecnologías –por ejemplo, los debates acerca de la ética de la inteligencia artificial–, puesto que dichos temas formarán parte de las regulaciones y legislaciones gubernamentales a nivel nacional e internacional. Resulta imprescindible que los representantes de los Estados y organismos internacionales entiendan la naturaleza, los riesgos y los beneficios del uso de los distintos softwares y programas, para comprender los riesgos a la privacidad y seguridad de las comunicaciones. Un claro ejemplo es que, durante la pandemia, el uso de la inteligencia artificial planteó preguntas relacionadas a los criterios utilizados para la selección de conjuntos de datos relevantes y el posible sesgo algorítmico (Hantrais *et al.*, 2020).

Los servicios exteriores deberán desarrollar estrategias que tengan por finalidad la comprensión general de las nuevas tecnologías y no sólo de los productos tecnológicos (Salinas *et al.*, 2020). Como en situaciones anteriores, los ministerios de Relaciones Exteriores deberán incorporar las nuevas tecnologías para mejorar la eficiencia. La tecnología de la información no sólo ha moldeado la manera de ejercer la diplomacia, sino que los diplomáticos también han utilizado activamente dicha tecnología para alcanzar sus objetivos, específicamente, en el campo del

EL ROL DE LOS
ACTORES NO ESTATALES
EN LA AGENDA
INTERNACIONAL Y
LOS DESAFÍOS PARA LA
DIPLOMACIA

THE ROLE OF NON-
STATE ACTORS IN THE
INTERNATIONAL
AGENDA AND THE
CHALLENGES FOR
DIPLOMACY

soft power (Fong, 2021). Al adoptar una estrategia de tal naturaleza, los Estados tomarían en cuenta que, por ejemplo, la diplomacia pública no se desenvuelve en una esfera neutral y que, por el contrario, las plataformas mediante las cuales se ejerce la diplomacia suelen tener finalidades comerciales. Si dichas aplicaciones digitales son bien aprovechadas, los Estados podrían crear bienes públicos digitales mejor ajustados a sus agendas y sociedades.

Es decir, resulta indispensable que los diplomáticos se mantengan conscientes de las tendencias digitales actuales y realicen un constante acompañamiento a los futuros desarrollos tecnológicos, más aún cuando la gran mayoría de aplicaciones no han sido diseñadas para cumplir con el correcto desempeño de las funciones diplomáticas. De esta manera, los diplomáticos y representantes de los Estados tendrán más posibilidades de responder ante interrupciones repentinas y proponer estrategias para reorientar la política exterior según los intereses de cada país (Salinas *et al.*, 2020). Las tecnologías de la información y la comunicación no sólo han revolucionado la diplomacia, sino que han cambiado drásticamente el entorno geopolítico que la rodea (Fong, 2021). Por tal motivo, los miembros de los servicios exteriores deberán utilizar eficientemente dichas tecnologías para brindar actualizaciones inmediatas a sus cancillerías.

Segundo, si bien la utilización de las herramientas tecnológicas ha tenido efectos negativos en el ejercicio diplomático, las plataformas virtuales han logrado que los encuentros internacionales se vuelvan más interactivos. En el marco de dichas reuniones nuevas voces de la sociedad civil, instituciones nacionales, ONG, *think tanks*, entre otras, tienen la posibilidad de participar en conversaciones y brindar sus testimonios para influir en el resultado final sobre temas de trascendencia global. Estas plataformas han permitido incluir a actores interesados que no encontrarían el tiempo o recursos para viajar y hospedarse varios días en lugares como Nueva York o Ginebra. Asimismo, a diferencia de los encuentros presenciales, en los que resulta complicado conseguir que los habitantes de un país en conflicto logren participar, es más sencillo que dichas personas formen parte de diálogos digitales.

En tal sentido, será necesario tomar en cuenta que la tecnología representa una manera relativamente rápida y simple para incluir –en los procesos políticos, de fiscalización y conversaciones de paz– a los actores no estatales que, hasta hace poco tiempo, solían tener una participación marginal en el ámbito de las relaciones internacionales. A manera de ejemplo, es posible mencionar que, durante la pandemia, activistas y grupos de la sociedad civil se mantuvieron vigilantes ante las respuestas gubernamentales, permitiendo que los medios de prensa resaltaran las principales fallas en las reacciones de los Estados (Sharfuddin, 2020). Igualmente, en el

marco del Foro de Diálogo Político Libio durante las negociaciones para la pacificación de Libia, se incluyó la participación de mujeres, activistas, jóvenes y gobiernos locales en las sesiones por Zoom (The Economist, 2021). En ese contexto, será necesario redefinir los medios de comunicación diplomática para incorporar a aquellos actores no estatales con intereses particulares y capacidad de influir en la sociedad.

Tercero, se necesita que la agenda internacional se vuelva más inclusiva y constructiva, mediante una aproximación integrada de diversos *stakeholders* especialmente en el ámbito multilateral (Donati, 2020). La participación de actores en la resolución de conflictos internacionales y la toma de decisiones sobre asuntos de particular relevancia social no sólo permitiría escuchar nuevas voces de la sociedad; también otorgaría mayor legitimidad a los acuerdos adoptados como consecuencia de dicha negociación, brindando mayores posibilidades de que se cumplan en el futuro. Esta nueva influencia permitiría, a su vez, impulsar políticas y movilizar a la opinión pública en torno a proyectos de organismos internacionales (Carayannis & Weiss, 2021). En tal sentido, la medición del éxito de una negociación no sólo podrá realizarse mediante cifras económicas –disminución de aranceles, balanzas comerciales, maximización de beneficios–; también, tendría que analizarse mediante el impacto que dichos acuerdos puedan tener en la vida de los seres humanos. De esta manera, diversos actores no estatales –intelectuales, académicos, grupos de expertos, empresas del sector privado y medios de comunicación– podrían interactuar con organismos internacionales y Estados con el propósito de formular acciones, afinar ideas y evaluar resultados.

Cuarto, para que la diplomacia se convierta en más influyente y efectiva (Salinas et al., 2020), los servicios diplomáticos necesitarán repensar el perfil de los funcionarios diplomáticos. Debería fomentarse el ingreso al servicio exterior de miembros que provengan de diversos *backgrounds*, con distintas carreras y experiencias. El ingreso de influencias externas o no tradicionales a la diplomacia no sólo permitiría que se incorporen nuevas habilidades y conocimientos; también, ayudaría a desarrollar prácticas que permitan interactuar de mejor manera con ciertos actores no estatales provenientes de distintos sectores. Asimismo, los servicios exteriores deberán preparar a sus miembros para enfrentar cambios constantes y rápidos, por lo que será necesario redefinir las necesidades y objetivos de la diplomacia, que sean acordes con la realidad post COVID-19 y la Cuarta Revolución Industrial. Esta redefinición, además de considerar el rol de la diplomacia para alcanzar soluciones globales, también tomaría en cuenta la necesidad de que los funcionarios diplomáticos se adapten y utilicen las herramientas tecnológicas disponibles para enfrentarse a momentos de incertidumbre.

EL ROL DE LOS
ACTORES NO ESTATALES
EN LA AGENDA
INTERNACIONAL Y
LOS DESAFÍOS PARA LA
DIPLOMACIA

THE ROLE OF NON-
STATE ACTORS IN THE
INTERNATIONAL
AGENDA AND THE
CHALLENGES FOR
DIPLOMACY

En un contexto en el que la opinión pública y los medios digitales han adquirido una importancia sobresaliente, la capacidad de influenciar en los principales temas cubiertos en los medios de comunicación y redes sociales se convierte en un rol fundamental para la formulación de la política exterior. En tal sentido, será necesario que los Estados evalúen las principales acciones de diplomacia pública para captar la atención e involucrar al público. Es importante, igualmente, tomar en cuenta que la tecnología de la información y la comunicación ha cambiado la forma en que se llega a cada público específico (Fong, 2021).

El ejercicio de la mencionada labor se traduce en un empoderamiento de los representantes estatales en el extranjero, al colocarse como principal proyección de la política exterior del Estado al que representan frente a sociedades extranjeras. Según Heine, las referidas características podrían otorgar un perfil muy distinto de la personalidad “tímida y retraída” que ha sido el sello distintivo de los diplomáticos desde los días de Maurice de Talleyrand (Heine, 2020). En sociedades que promueven la utilización de medios de comunicación digitales, los embajadores deberán mantener un “rol sustantivo” (Heine, 2020) de vital importancia para el desarrollo de las relaciones entre el país que representan y la sociedad que los acoge. Se replicarán los ejemplos de aquellos embajadores que mantienen una presencia permanente en esferas públicas mediante artículos de opinión en periódicos o publicaciones en redes sociales.

En consecuencia, será necesario que los diplomáticos sean portavoces de las posiciones de sus países en el extranjero, con la capacidad necesaria para involucrar a los diversos actores no estatales y la opinión pública local (Heine, 2020). Dicha labor debería estar acompañada por un amplio margen de acción que brinde la libertad necesaria a los jefes de misión de expresar la postura de su gobierno en tiempo real. Por ejemplo, en el contexto de la pandemia por el COVID-19, se generó en una campaña de propaganda y de diplomacia pública que fue aprovechada por las instituciones gubernamentales de países como China y Estados Unidos, para justificar posiciones preconcebidas y promover objetivos nacionales específicos (Balogun & Soile, 2020). La nueva realidad demuestra que la diplomacia, un oficio tradicionalmente discreto y de pocos involucrados, se ha visto influenciada por la participación de nuevos actores en la red.

Quinto, se requiere tomar en cuenta que la reforma de los servicios diplomáticos es un proceso en constante evolución. Es importante que se establezcan mecanismos que brinden flexibilidad a los servicios exteriores por dos razones principales. Primero, debido al veloz crecimiento y desarrollo del sector de la tecnología de la información, lo que se traduce en una necesidad constante de actualización. Segundo, para enfrentar constantes cambios y nuevas situaciones. El mundo actual no se caracteriza por ser

bipolar o unipolar; sino por tratarse de un mundo inestable con múltiples actores de diferente calibre y con intereses en conflicto (Chikvaidze, 2020). De esta manera, ante cualquier eventualidad, los diplomáticos deberán contar con las herramientas adecuadas para formular diagnósticos durante las distintas etapas de eventuales crisis futuras. Será necesario seguir el ejemplo de determinados Estados que, durante la pandemia, demostraron su habilidad para resistir shocks externos y utilizaron la crisis como una oportunidad para el activismo diplomático (Pedi & Wivel, 2020).

Es relevante mencionar que la característica de “flexibilidad” también aplica para la adaptación del trabajo en los organismos internacionales. Ante situaciones imprevistas, se requiere acondicionar las normas de procedimiento de las reuniones multilaterales para que el trabajo no se detenga. Por ejemplo, en el Consejo de la Unión Europea se decidió derogar temporalmente las reglas de procedimiento para permitir votos escritos, precedido por videoconferencias informales entre ministros, diplomáticos y representantes (Maurer & Wright, 2020). A raíz de esta decisión, los jefes de Estado y de gobierno realizaron la primera reunión por videoconferencia el 10 de marzo de 2020, principalmente, para coordinar la respuesta de la Unión Europea a la crisis sanitaria.

5. Conclusiones

Ante el mayor protagonismo de los actores no estatales en la agenda internacional, el presente artículo ha tenido por finalidad examinar los principales desafíos que dicho involucramiento representa para la diplomacia en particular y las relaciones internacionales en general. Para ese propósito, este trabajo empezó por describir el rol de los actores no estatales en el ámbito de las relaciones internacionales, para luego detallar los desafíos que surgen de la relación entre los actores internacionales no estatales, las herramientas digitales y el ejercicio de la diplomacia, en un contexto marcado por la realidad post COVID-19 y la Cuarta Revolución Industrial. Con base en dicho análisis, se ha intentado proponer algunas medidas que puedan ser adoptadas en la formación de los diplomáticos y representantes de los Estados.

Este artículo propone que el papel de los actores no estatales ha logrado tener más influencia en los asuntos internacionales, principalmente porque la pandemia por el Covid-19 –que funcionó como un “catalizador” de la Cuarta Revolución Industrial– desencadenó la masificación y dependencia de las aplicaciones tecnológicas, logrando por consiguiente que el protagonismo de los actores no estatales tenga un mayor alcance. Dicho poder de influencia

EL ROL DE LOS
ACTORES NO ESTATALES
EN LA AGENDA
INTERNACIONAL Y
LOS DESAFÍOS PARA LA
DIPLOMACIA

THE ROLE OF NON-
STATE ACTORS IN THE
INTERNATIONAL
AGENDA AND THE
CHALLENGES FOR
DIPLOMACY

se refleja en cuatro principales formas de actuación: i) acciones para ejercer presión sobre los Estados; ii) divulgación de información que tenga impacto en la opinión pública; iii) planteamiento de iniciativas de gran alcance; y, iv) labores de fiscalización.

Con base en dichas interacciones, el presente trabajo identificó hasta seis desafíos para el ejercicio de la diplomacia:

- Desarrollo de un sistema inclusivo –con un enfoque en el ser humano–, que incluya a los actores no estatales a fin de resolver problemas globales.
- Creación de nuevos canales de comunicación entre el Estado y los actores no estatales.
- Adaptación a las aplicaciones y avances tecnológicos.
- Utilización eficiente de la diplomacia pública para mantener un diálogo informado con los ciudadanos y actores no estatales.
- Desarrollo de mecanismos de procesamiento y seguimiento de la información, análisis de situaciones y crisis, y respuestas rápidas y eficaces.
- Elaboración de estrategias que permitan afrontar la desinformación y evitar la “politización” de la diplomacia.

Finalmente, este artículo ha propuesto algunos lineamientos y recomendaciones generales que podrían ser adoptados por los servicios exteriores ante el mayor protagonismo de los actores no estatales en el escenario mundial. Primero, la inclusión de capacitaciones para el desarrollo de habilidades que permitan llevar a cabo un empleo apropiado de las plataformas digitales. Segundo, la redefinición de los medios de comunicación diplomática con el propósito de incluir a los actores no estatales que tengan capacidad de influir en las sociedades. Tercero, el desarrollo de una agenda internacional más inclusiva y constructiva que integre los intereses de los distintos actores –estatales y no estatales– en la resolución de problemas globales, a fin de impulsar políticas públicas. Cuarto, la reconsideración del perfil de los funcionarios diplomáticos con el propósito de que provengan de diversos contextos, con distintas experiencias a fin de que se interactúe con los distintos actores no estatales. Quinto, el establecimiento de mecanismos que brinden flexibilidad a los servicios exteriores para que los diplomáticos cuenten con herramientas adecuadas para afrontar situaciones imprevistas.

Ahora bien, es necesario subrayar que, a pesar de que las plataformas digitales permitieron el involucramiento de nuevos actores –ONG, *think tanks*, empresas multinacionales, asociaciones, redes de expertos– en la toma de decisiones, otorgando más legitimidad a los acuerdos adoptados, los Estados continúan siendo los actores internacionales por excelencia y mantienen un rol predominante en la agenda internacional. En tal sentido, si bien el involucramiento de estos actores ha permitido que la diplomacia sea menos centralizada y más inclusiva; los diplomáticos profesionales continúan desempeñando un papel clave en la gestión de las relaciones y durante los procesos de las negociaciones entre Estados, lo que constituye la esencia misma de la diplomacia (Balogun & Soile, 2020). En otras palabras, en un mundo cada vez más descentralizado, en el que los actores no estatales pueden influir e intervenir en asuntos de política exterior; las habilidades diplomáticas –por ejemplo, el pensamiento crítico, la escritura clara y la capacidad de establecer contactos– siguen siendo cruciales (Labott, 2020) en la formulación de políticas en un mundo cada vez más interconectado (Fong, 2021).

EL ROL DE LOS
ACTORES NO ESTATALES
EN LA AGENDA
INTERNACIONAL Y
LOS DESAFÍOS PARA LA
DIPLOMACIA

THE ROLE OF NON-
STATE ACTORS IN THE
INTERNATIONAL
AGENDA AND THE
CHALLENGES FOR
DIPLOMACY

REFERENCIAS

- Abduazimov, M. (2021). Inside Diplomacy during the Pandemic: Change in the Means and Ways of Practice. *The Indonesian Quarterly*, 49(1), pp. 50-66.
- Ali, L. (2020). Diplomacy in the time of the Coronavirus Pandemic. *Gulf Research Center*. <https://www.grc.net/single-commentary/16>.
- Arts, B., Noortmann, M. & Reinalda, B. (2001). *Non-state actors in international relations*. Ashgate.
- Barbé, E. (1995). Los actores internacionales: definición y tipología. *Relaciones Internacionales*. pp. 117-197.
- Balogun, W. & Soile, O. (2020). 'Pandemic Diplomacy' and the Politics of Paradox: International Cooperation in the Age of National Distancing. *Journal of Social Sciences*, pp. 413-428.
- Carayannis, T. & Weiss, T. (2021). The 'Third' UN: Imagining Post-COVID-19 Multilateralism. *Global Policy*, 12(1), pp. 5-14.
- Chikvaidze, D. (2020). Multilateralism: Its Past, Present and Future. *Cadmus*, 4(2), pp. 127-133.

- De Castro, R., Sobrosa, J., de Silva, S., Dillon, M., Baltazar, J. & Salgueirinho, J. (2020). The fourth Industrial Revolution and the Coronavirus: A New Era Catalyzed by a Virus. *Research in Globalization, Volume 2*, pp. 1-7.
- Donati, F. (2020). Rethinking Multilateralism in times of Crisis – Its Value. *Cadmus*, 4(3), pp. 53-56.
- Faizullaev, A. (2020). Diplomacy's Response to the Coronavirus. *The Hague Diplomacy Blog*. <https://www.universiteitleiden.nl/hjd/news/2020/blog---post-diplomacys-response-to-the-coronavirus>
- Fong, B. (2021). "Didn't you get the memo?": Changing Discourses of Diplomacy in the Age of Information. *The International Affairs Review*. <https://www.iar-gwu.org/blog/2010/02/21/didnt-you-get-the-memo-changing-discourses-of-diplomacy-in-the-age-of-information>
- Hantrais, L., Allin, P., Kritikos, M., Sogomonjan, M., Anand, P., Livingstone, S., Williams, M. & Innes, M. (2021). Covid-19 and the digital revolution. *Contemporary Social Science*, 16(2), pp. 256-270.
- Heine, J. (2020). Still Head Waiters Who Are Occasionally Allowed to Sit? Heads of Mission after COVID-19. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp. 648-658.
- Higgott, R., Underhill, G. & Bieler, A. (2000). *Non-state Actors and Authority in the Global System*. Rutledge.
- Hocking, B. (2011). Non-State Actors and the Transformation of Diplomacy. En B. Reinalda (Ed), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Ashgate, pp. 225-236.
- Jacobs, G., Kiniger-Passigli, D. & Likhotal, A. (2020). Redefining Multilateralism. *Cadmus*, 4(3), pp. 127-133.
- Kim, H. & Melissen, J. (2022). Engaging Home in International Diplomacy: Introduction. *The Hague Journal of Diplomacy*, 17(4), pp. 611-613.
- Labott, E. (2020). *Redefining Diplomacy in the Wake of the COVID-19 Pandemic*. The Meridian Center for Diplomatic Engagement.
- La Porte, T. (2016). Influencia de los actores internacionales no-estatales en las estrategias diplomáticas: consideraciones desde la comunicación pública. *Comillas Journal of International Relations*, 6, pp. 28-39.
- Liechtenstein, S. (2020). How COVID-19 Has Transformed Multilateral Diplomacy. *World Politics Review*. <https://www.worldpoliticsreview.com/how-covid-19-has-transformed-multilateral-diplomacy/>.

Maurer, H. & Wright, N. (2020). A New Paradigm for EU Diplomacy? EU Council Negotiations in a Time of Physical Restrictions. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp. 556-568.

Merle, M. (1991). *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Alianza.

Pedi, R. & Wivel, A. (2020). Small State Diplomacy after the Corona Crisis. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp. 611-623.

Pereira, J. (2001). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Ariel.

Salinas, D., Canchola, U. & López-Portillo, J. (2020). Co-evolution of Diplomacy after the Corona Crisis: An Agenda for Practitioners. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp. 569-669.

Schwab, K. (2015). The Fourth Industrial Revolution: What it Means, How to Respond. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/world/fourth-industrial-revolution>.

Schwab, M. & Malleret, T. (2020). *Covid-19: The Great Reset*. World Economic Forum.

Sharfuddin, S. (2020). The World after Covid-19. *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, 109(3), pp. 247-257.

Solana, J. (2020). The Case for 'Human Diplomacy'. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp. 670-680.

The Economist (2021). Diplomacy has changed more than most professions during the pandemic. Recuperado de <https://www.economist.com/international/2021/04/29/diplomacy-has-changed-more-than-most-professions-during-the-pandemic>.

Thorhallsson, B. & Eggertsdóttir, A. (2020). Small States in the UN Security Council: Austria's Quest to Maintain Status. *The Hague Journal of Diplomacy*, 16(1), pp. 53-81.

Zimmerling, R. (2005). *Power and Influence*. Springer.

EL ROL DE LOS
ACTORES NO ESTATALES
EN LA AGENDA
INTERNACIONAL Y
LOS DESAFÍOS PARA LA
DIPLOMACIA

THE ROLE OF NON-
STATE ACTORS IN THE
INTERNATIONAL
AGENDA AND THE
CHALLENGES FOR
DIPLOMACY

Recibido: 28/4/2023

Aprobado: 14/6/2023

Siwima Luz Rojas Sucapuca

*Abogada por la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, con estudios de Maestría por la Pontificia Universidad Católica del Perú y por la Universidad del Rosario (Colombia). Filiación institucional: Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa.
Correo electrónico: srojass@unsa.edu.pe*

Sheler Luz Rojas Sucapuca

*Tercera Secretaria del Servicio Diplomático de la República, Maestra en Diplomacia y Relaciones Internacionales en la Academia Diplomática del Perú. Filiación institucional: Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa.
Correo electrónico: srojass@unsa.edu.pe*

Aproximación a los paradigmas en torno a la diversidad biológica a la luz de los derechos humanos de los pueblos indígenas u originarios

Approach to the paradigms around biological diversity in the light of the human rights of the indigenous or original peoples

RESUMEN

El amparo de la diversidad biológica en el marco internacional no ha guardado plena coherencia con el desarrollo del marco de protección de los pueblos indígenas u originarios en el derecho internacional de los derechos humanos. Resulta ciertamente una contradicción de origen concebir los derechos de estos pueblos disociados de los recursos naturales, entre ellos los recursos genéticos, que ellos han contribuido a preservar a lo largo de siglos aún a costa de su propia vida y bienestar. Después de atravesar una visión patrimonialista universal, asistimos actualmente a una visión estatocéntrica de la diversidad biológica que centraliza la administración de dichos recursos en los Estados, lo que muchas veces supone el no reconocimiento de los derechos

Palabras clave: pueblos indígenas u originarios, diversidad biológica, recursos genéticos, acceso a los recursos genéticos.

y contribución de los pueblos indígenas. De mantenerse esto último, conllevará, seguramente en el mediano plazo, a efectos irreversibles sobre la biodiversidad.

ABSTRACT

The protection of biological diversity in the international framework has not been fully consistent with the development of the framework for the protection of indigenous or native peoples in International Human Rights Law. It is certainly a contradiction of origin to conceive the rights of these peoples disassociated from natural resources, including genetic resources, which they have helped to preserve over the centuries even at the cost of their own lives and well-being. After going through a universal patrimonial vision, we are currently witnessing a state-centric vision of biological diversity that centralizes the administration of said resources in the States, which often implies the non-recognition of the rights and contribution of indigenous peoples. If the latter is maintained, it will entail, surely in the medium term, irreversible effects on biodiversity.

Key words: Indigenous or original peoples, biological diversity, Genetic resources, Access to genetic resources.

1. Introducción: Los pueblos indígenas u originarios, protectores de la diversidad biológica

La especial interrelación que tienen los pueblos originarios con la naturaleza los ha llevado a desarrollar prácticas ancestrales que han permitido conservar gran parte de la diversidad biológica global y mitigar los efectos del cambio climático. Desde tiempos ancestrales, las comunidades indígenas u originarias de nuestro planeta se han dedicado a preservar y utilizar los recursos biológicos, entre ellos los recursos genéticos que

encontraban en su entorno en una relación de sana reciprocidad con el medio ambiente. Lo que ha estado acompañado, además, de la inevitable construcción de una identidad cultural y social.

El rol de los pueblos originarios en la protección de la diversidad biológica ha sido reconocido en diversas instancias. En el 15º periodo de sesiones del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, celebrado el año 2022, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos destacó el rol de los pueblos indígenas como agentes frente al cambio climático gracias a sus conocimientos y prácticas tradicionales (Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2022). Así también, en el 20º Periodo de Sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas, Hindou Oumarou Ibrahim, miembro del Foro, informó que los pueblos indígenas ocupan un cuarto del territorio global y son responsables del resguardo del 80% de la biodiversidad (2021), no obstante, el 80% de las personas indígenas del planeta habitan regiones especialmente expuestas a los efectos del cambio climático (Oficina Internacional del Trabajo, 2018) y como consecuencia de ello aproximadamente 13 millones de ellas podría caer en pobreza hasta el 2030 (Banco Mundial, citado por Oficina Internacional de Trabajo, 2018).

Los pueblos indígenas son especialmente importantes para los países megadiversos, como el nuestro. Sin embargo, han sido excluidos históricamente del desarrollo y atraviesan diversos problemas, tales como altos niveles de pobreza y discriminación, bajos niveles de acceso a educación y a servicios esenciales, violencia y despojo de sus territorios y recursos, entre otros. Siendo que, a dichos problemas históricos, se suma ahora la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentran frente a los efectos del cambio climático debido a su ubicación geográfica.

2. Los pueblos indígenas u originarios en el Perú

Considerando la variable de autoidentificación étnica de los censos nacionales de Población y Vivienda llevados a cabo en el Perú en 2017, el 25,8%, es decir, casi 6 millones de peruanas y peruanos se identificaron como parte de una población indígena u originaria, siendo el pueblo originario con el que se autoidentificó la mayor cantidad de personas el pueblo quechua (Ministerio de Cultura, 2019).

En efecto, el Censo de Población y Vivienda del año 2017 identificó que en el país existen 55 pueblos indígenas, 51 de ellos amazónicos y 4 andinos; siendo que, por sus costumbres y antepasados, el 22,3% de la población de 12 a más años se identificó como población de origen indígena principalmente quechua (5 millones 176 mil 809 personas), y el 2,4% se identificó de origen indígena aimara (548 mil 292 personas) (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2021).

A su vez, en el Perú existen 55 pueblos indígenas u originarios que hablan 48 lenguas indígenas, de las cuales 4 son lenguas andinas y 44 son lenguas amazónicas, que lo constituyen en el cuarto país en diversidad lingüística de América Latina, siendo que, el 51,9% de mujeres y el 48,1% de hombres en el Perú tienen como lengua materna una lengua indígena y casi 4 millones de personas hablan el idioma quechua en nuestro país (Ministerio de Cultura, 2019).

Si bien, en el Perú se han dado importantes avances desde el Estado en el abordaje de la diversidad cultural, aún existen brechas que no han sido superadas. Según el Ministerio de Cultura (2019) el 17,4% de la población que habla una lengua indígena u originaria no sabe leer ni escribir, el 24,6% de la población que habla una lengua originaria no cuenta con seguro de salud, el 52% de la población que habla una lengua indígena no cuenta con desagüe en su vivienda y el 32,7% que habla una lengua originaria no cuenta con agua potable en su vivienda.

En el Perú se han intentado implementar políticas interculturales, es decir, aplicar el enfoque intercultural de respeto a los derechos de los pueblos indígenas en las políticas públicas, aunque ello viene resultando una labor compleja de lograr. Es así que el Ministerio de Cultura construyó una base de datos que incluye un listado de 54 pueblos indígenas u originarios que “sirve de herramienta para implementar el derecho a la consulta previa, ya que brinda información referencial a las diferentes entidades del Estado para facilitar el proceso de identificación de los pueblos indígenas cuyos derechos colectivos sean susceptibles de ser afectados por una medida legislativa o administrativa” (Ministerio de Cultura, 2015). Siendo necesario precisar que este registro no es taxativo y, por tanto, no impide que los pueblos que no estén registrados en él, puedan exigir el respeto de sus derechos.

Asimismo, el año 2015 se aprobó la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural que tiene como objetivo orientar, articular y establecer los mecanismos de acción del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa del país, particularmente de los pueblos indígenas y la población afroperuana (2015).

APROXIMACIÓN A LOS
PARADIGMAS EN TORNO
A LA DIVERSIDAD
BIOLÓGICA A LA LUZ
DE LOS DERECHOS
HUMANOS DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS U
ORIGINARIOS

APPROACH TO THE
PARADIGMS AROUND
BIOLOGICAL
DIVERSITY IN THE
LIGHT OF THE HUMAN
RIGHTS OF THE IN-
DIGENOUS OR
ORIGINAL PEOPLES

No obstante, al mismo tiempo se han presentado algunos retrocesos en esta materia en nuestro país. Si bien existe una ley que reconoce el derecho de consulta previa de los pueblos indígenas u originarios, el año 2022, en un Proceso de Amparo (Expediente 03066-2019-PA/TC) seguido por comunidades campesinas contra el Ministerio de Energía y Minas, el Tribunal Constitucional (2022) declaró que la consulta previa no es un derecho fundamental porque no se encuentra reconocido como tal por la Constitución y la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo no le confiere tal carácter.

De los avances y retrocesos señalados, identificamos un carácter formal en la implementación de medidas de protección de los derechos de estos pueblos, en tanto que encontramos efectos de carácter más bien sustancial en las acciones de retroceso que se han dado. La creación de un registro de pueblos indígenas u originarios para implementar con mayor eficacia el respeto de su derecho a la consulta previa pierde sentido frente a pronunciamientos jurisdiccionales o incluso normativos que nieguen la condición de derecho fundamental del mismo. Del mismo modo, la implementación de una política nacional de protección de los derechos de los pueblos indígenas carece de real impacto si no se protegen adecuadamente sus derechos concernientes a sus recursos y territorios.

3. Los pueblos indígenas u originarios y su relación con los recursos naturales

Según la Organización Internacional del Trabajo, los pueblos indígenas tienen tres veces más probabilidades de encontrarse en pobreza extrema o pobreza en cualquier región del mundo, y a pesar de que los países emergentes han incrementado sus niveles de Producto Bruto Interno, estos pueblos no necesariamente se han visto beneficiados con dicho crecimiento económico (2019). No resultaría exagerado señalar que dicha contradicción se debe a que el crecimiento que experimentan algunas naciones se sustentaría precisamente en el despojo de los pueblos originarios de sus recursos y territorios, entre ellos, los recursos genéticos que ellos han contribuido a proteger.

La visión de protección, uso racional de los recursos y respeto por la naturaleza, a la que algunos pueblos indígenas atribuyen incluso derechos y personalidad, se opone a la visión maximalista de obtención de ganancias de Occidente. Gracias a su cosmovisión y buenas prácticas,

los pueblos originarios han generado beneficios para la humanidad mitigando los efectos del cambio climático, sin embargo, no han recibido una justa retribución por ello. Los pueblos originarios que han permitido la supervivencia de diversas especies de animales y plantas en el planeta se ven ahora expuestos a muchas amenazas de apropiación de recursos naturales por agentes externos, entre ellos de los recursos genéticos que se encuentran en sus territorios, así como a amenazas de apropiación intelectual de los conocimientos ancestrales que han ido desarrollando sobre los mismos.

En este contexto, identificamos una contraposición entre el discurso de derechos humanos que intenta reivindicar los derechos de los pueblos indígenas u originarios, frente al desarrollo del tratamiento que se le ha dado a la diversidad biológica, incluidos los paradigmas que en él subyacen que predominantemente excluyen a estos pueblos de la administración de sus recursos y territorios.

4. Los pueblos indígenas u originarios en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y en el marco de protección de la diversidad biológica

Si bien el discurso de protección de los derechos de los pueblos indígenas u originarios atraviesa una etapa de aparente generalización y de abierta aceptación, encuentra dificultades en su materialización, que derivan esencialmente de la disociación que existe entre la comprensión de la protección de los derechos de estos pueblos y aquella que se otorga a la diversidad biológica, es decir, a los recursos naturales y genéticos que ellos han ayudado a proteger y preservar de manera significativa durante siglos.

La inclusión de los pueblos indígenas y de sus derechos en el marco del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) ha seguido un proceso distinto, y en cierto modo contradictorio, del seguido en materia de protección de la biodiversidad y de los recursos genéticos.

APROXIMACIÓN A LOS
PARADIGMAS EN TORNO
A LA DIVERSIDAD
BIOLÓGICA A LA LUZ
DE LOS DERECHOS
HUMANOS DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS U
ORIGINARIOS

APPROACH TO THE
PARADIGMS AROUND
BIOLOGICAL
DIVERSITY IN THE
LIGHT OF THE HUMAN
RIGHTS OF THE IN-
DIGENOUS OR
ORIGINAL PEOPLES

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas ha seguido una línea de ampliación y materialización en el marco del DIDH que ha preservado cierto nivel de corrección teórica, a pesar de las múltiples dificultades que se han presentado en la práctica, derivadas esencialmente de la ausencia de participación de estos pueblos en el diseño de los diversos instrumentos nacionales e internacionales correspondientes, que posteriormente se intentó reparar incluyéndolos en la fase de implementación de políticas públicas en los fueros estatales. El amparo internacional de la diversidad biológica, en cambio, ha seguido una línea de cada vez mayor desprotección, puesto que se ha excluido a los pueblos indígenas de su participación, encargando la administración y defensa de dichos recursos a los Estados y a agentes externos.

Pueden distinguirse tres etapas en el proceso de inclusión de los pueblos indígenas en el marco del DIDH: Una primera etapa de formación de una conciencia crítica internacional sobre sus derechos; una segunda de positivización y de desarrollo de legislación internacional y de instrumentos internacionales que los protegen y; una tercera, de implementación de acciones estatales y de políticas públicas para dar cumplimiento a dichos instrumentos internacionales (Martí, citado por Martínez Espinoza, 2015).

En ese marco, si bien pueden considerarse como antecedentes de la protección de los derechos de los pueblos indígenas a la Carta de Naciones Unidas y a la Declaración Universal de Derechos Humanos, en ellos no es clara su inclusión como sujetos de derecho. Su reconocimiento expreso como tales se dio recién en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada el año 2007, que constituye el principal instrumento vigente de protección de los derechos de estos pueblos en el marco del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos.

Asimismo, en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en 1990 se creó la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en 2016 se aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y se han expedido diversas sentencias que han ido definiendo los márgenes de protección de sus derechos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por otro lado, el proceso de amparo de la diversidad biológica en el marco internacional ha atravesado también tres etapas: Una primera, en que se entendía que la biodiversidad se encontraba a cargo de los pueblos originarios y sometida a las normas consuetudinarias; una segunda, de declaración de estos recursos como patrimonio común de la humanidad (Herrera & Rodríguez, 2004) y finalmente una tercera en que se estima que deben estar sometidos al dominio estatal.

Es así que, las etapas que ha atravesado la protección de la diversidad biológica y, dentro de ella, la de los recursos genéticos, ha experimentado cambios que han afectado negativamente la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

El paso de la primera a la segunda etapa constituyó un primer momento de exclusión de estos pueblos. El cambio de concepción sobre la biodiversidad, de ser considerada como patrimonio de las comunidades locales a patrimonio común de la humanidad ocasionó que su uso y control dejen de estar regidos por las normas consuetudinarias de los pueblos indígenas y que los derechos de propiedad intelectual sobre los mismos sean apropiados por empresas transnacionales, especialmente sobre aquellos que se encontraban en países en vías de desarrollo (Herrera & Rodríguez, 2004).

Así también, el paso de la segunda a la tercera etapa, significó un segundo momento de exclusión porque supuso centralizar en los Estados la administración de los beneficios que se obtuvieran por el acceso a los recursos naturales y a la diversidad biológica, encontrándose dentro de estos a los recursos genéticos. La centralización de la administración de los recursos naturales en los Estados no necesariamente garantiza los derechos de las comunidades que habitan en los territorios donde se encuentran dichos recursos.

Mientras que el paso de la primera a la segunda etapa significó una exclusión manifiesta, el paso de la segunda a la tercera etapa se presenta como una exclusión encubierta de la participación de los pueblos originarios. Por otro lado, si bien el reconocimiento de que los Estados tienen derechos soberanos sobre los recursos biológicos frente a terceros actores privados significa un avance positivo —por cuanto representa una potencial posibilidad de que los beneficios que se obtengan se traduzcan en políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de sus ciudadanos, entre ellos, de los propios miembros de los pueblos originarios— en la realidad esto no siempre es así. Las cifras que esbozamos en apartados anteriores sobre las brechas de acceso a salud, educación y condiciones básicas de subsistencia de que son víctimas los pueblos indígenas en nuestro país así lo demuestran.

APROXIMACIÓN A LOS
PARADIGMAS EN TORNO
A LA DIVERSIDAD
BIOLÓGICA A LA LUZ
DE LOS DERECHOS
HUMANOS DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS U
ORIGINARIOS

APPROACH TO THE
PARADIGMS AROUND
BIOLOGICAL
DIVERSITY IN THE
LIGHT OF THE HUMAN
RIGHTS OF THE IN-
DIGENOUS OR
ORIGINAL PEOPLES

5. Los pueblos indígenas u originarios y los recursos genéticos en el marco internacional de protección de la diversidad biológica

Como señalamos líneas arriba, se han presentado tres paradigmas en la comprensión de la diversidad biológica en el marco internacional: el primero, que los concibe como patrimonio de los pueblos originarios; el segundo, como patrimonio común de la humanidad y; el tercero, como patrimonio estatal. Este último, aún vigente.

A continuación, analizaremos los dos últimos paradigmas por el impacto que han tenido en los derechos de los pueblos indígenas u originarios.

5.1. El paradigma de la diversidad biológica como patrimonio común de la humanidad

Este paradigma afectó la comprensión de la biodiversidad y, consiguientemente, impactó además a las concepciones concernientes a la administración de los recursos genéticos, toda vez que promovía que los actores no estatales, sobre todo empresas transnacionales, accedan sin ningún tipo de restricciones a dichos recursos.

Fue recogido por algunas resoluciones de la Conferencia de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) que, si bien no tuvieron carácter vinculante, fueron los primeros antecedentes normativos internacionales en dicha materia. Así, el punto 1 de la resolución 8/83 de 1983 de la FAO otorgaba a los recursos fitogenéticos el estatus de “patrimonio común de la humanidad” y, por lo tanto, reconocía la “libre disponibilidad” de los mismos (FAO, 1994).

No obstante, posteriormente esta postura se vio flexibilizada en las resoluciones 4/89 y 5/89 que pasaron a conformar los anexos de la resolución 8/83, pues en los considerandos de ambas resoluciones se reemplazó el tratamiento de los recursos genéticos como patrimonio común por el de “herencia” de la humanidad (Bonet de Viola, 2020). Sin embargo, a través de la resolución 3/91 de 1991, la FAO reconoció expresamente la soberanía nacional de los Estados sobre los recursos genéticos (Bonet de Viola, 2020),

iniciando con ello el tránsito hacia el siguiente paradigma que concibe a la biodiversidad como patrimonio estatal.

5.2. El paradigma de la diversidad biológica como patrimonio estatal

El Convenio sobre la Diversidad Biológica, que se adoptó en 1992 en la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro y entró en vigencia en 1994, reconoció por primera vez de manera vinculante que los Estados tienen derechos soberanos sobre sus recursos genéticos, superando con ello la visión que consideraba que debían ser de acceso libre por ser patrimonio común de la humanidad.

Se produjo entonces el ascenso de un nuevo paradigma que se caracteriza por una visión estatocéntrica de la diversidad biológica y de los recursos genéticos, el cual se ha mantenido vigente hasta la actualidad.

De esta manera, en virtud del Convenio sobre la Diversidad Biológica, los Estados adquirieron el derecho exclusivo de acceder a una distribución justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos que se encuentren dentro de sus territorios. En consecuencia, las comunidades indígenas u originarias quedaron fuera de todo tipo de participación en dicho asunto. No obstante, se desarrollaron posteriormente algunas iniciativas que intentaron incluirlos, tanto a nivel nacional como internacional, siendo estas parciales.

6. Visión estatocéntrica del marco internacional de protección de la diversidad biológica

6.1. Acceso a los recursos genéticos y división de los beneficios

APROXIMACIÓN A LOS
PARADIGMAS EN TORNO
A LA DIVERSIDAD
BIOLÓGICA A LA LUZ
DE LOS DERECHOS
HUMANOS DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS U
ORIGINARIOS

APPROACH TO THE
PARADIGMS AROUND
BIOLOGICAL
DIVERSITY IN THE
LIGHT OF THE HUMAN
RIGHTS OF THE IN-
DIGENOUS OR
ORIGINAL PEOPLES

6.1.1. La Convención sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Nagoya

Como se señaló anteriormente, el advenimiento de la visión estatocéntrica sobre la diversidad biológica tuvo como punto de partida al Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, toda vez que otorgó a los Estados un rol preponderante en dos temas fundamentales: i) el acceso a los recursos genéticos no humanos y ii) la división de los beneficios que se derivan de su uso. Para algunos autores, con este nuevo planteamiento se dio origen a un nuevo régimen internacional en materia de diversidad biológica.

Casi todos los tratados anteriores se habían concentrado en regular lo relativo a animales y plantas de diferentes tamaños o especies, considerados como recursos biológicos; pero fue esta Convención la primera que se dedicó a prever principalmente lo concerniente a los microorganismos, a través de la regulación de un objeto jurídico denominado “recursos genéticos naturales” (Peña, 2016). Esta Convención fue consiguientemente la primera en referirse a los recursos genéticos no humanos o naturales como componentes de la biodiversidad y en reconocer la contribución de las comunidades indígenas en la preservación de los mismos y de la diversidad biológica. La biodiversidad empezó a comprenderse, entonces, como conformada por dos elementos generales: i) los recursos biológicos propiamente dichos, es decir, los seres vivos que la componen y ii) los recursos genéticos que contienen, a su vez, los seres vivos.

En ese sentido, la Convención reconoció por primera vez el derecho soberano que tienen los Estados sobre sus recursos genéticos naturales, lo que comprende el derecho soberano a usar y disponer estos bienes cuando dicha disposición y dicho uso no sea contrario a la Convención, al derecho internacional público y al derecho ambiental (Peña, 2016). Por tanto, para que un tercero acceda a un recurso genético no humano, bastaría con que obtenga la autorización del Estado que sea titular del mismo, después de haber cumplido las condiciones que dicho Estado haya establecido para tal fin, sin perjuicio de que algunas de ellas puedan estar eventualmente contempladas en algún otro tratado o instrumento internacional.

La soberanía de los Estados no sólo se reduce a determinar si permite o no desarrollar investigaciones científicas sobre los recursos genéticos de animales, plantas y microorganismos que habitan sus territorios, sino que, pueden establecer inclusive metodologías de investigación, limitar el número de personas, equipos o materiales que emplean las investigaciones con la finalidad de evitar la destrucción de los recursos genéticos a ser estudiados (Peña, 2016).

En ejercicio de su soberanía los Estados gozan de amplias facultades en la protección de los recursos genéticos de sus territorios, sin embargo, no se encuentran obligados a considerar el impacto que sus decisiones pudieran tener sobre los pueblos indígenas. Si bien la Convención establece que los Estados deben adoptar medidas para preservar las prácticas de los pueblos originarios y fomentar que los beneficios derivados de la utilización de sus conocimientos se compartan equitativamente, no reconoce a estas comunidades ser parte en la toma de decisiones sobre el destino de los recursos naturales y genéticos de sus territorios. Así, tampoco prevé mecanismos para que expresen su eventual oposición a las decisiones estatales que los afecten.

Por otro lado, el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado el 29 de octubre de 2010 en Nagoya, Japón, al igual que la Convención sobre Diversidad Biológica, mantiene también una visión estatocéntrica.

En su artículo 5 establece que “los beneficios que se deriven de la utilización de recursos genéticos, así como las aplicaciones y comercialización subsiguientes, se compartirán de manera justa y equitativa con la Parte que aporta dichos recursos” (Naciones Unidas, 2011, p. 6). Entendiendo como “parte” al país de origen de dichos recursos o a aquel que haya adquirido los recursos genéticos de conformidad con el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Naciones Unidas, 2011). Es decir, otorga a los Estados un rol protagónico como poseedores y receptores de los recursos, sin considerar la participación de las comunidades indígenas en la toma de decisiones sobre ellos.

Con el objetivo de implementar las disposiciones del Protocolo de Nagoya en el Perú, en el año 2021, se expidió el Decreto Supremo 019-2021-MINAM que aprueba el Reglamento de acceso a los recursos genéticos y sus derivados. El artículo 13 de este reglamento señala que las entidades públicas del Estado peruano, a las que se denomina “autoridades nacionales competentes”, están facultadas para:

[...] admitir, evaluar, aprobar o denegar las solicitudes para el acceso a los recursos genéticos y sus derivados [así como para] otorgar las autorizaciones o negociar y suscribir los contratos de acceso a los recursos genéticos y sus derivados, en el ámbito de su competencia, asegurando la participación justa y equitativa en los beneficios (2021).

Asimismo, el referido reglamento establece que las solicitudes de acceso podrán tener fines comerciales o no comerciales y señala que las autoridades nacionales competentes para otorgar el acceso a los recursos genéticos

APROXIMACIÓN A LOS
PARADIGMAS EN TORNO
A LA DIVERSIDAD
BIOLÓGICA A LA LUZ
DE LOS DERECHOS
HUMANOS DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS U
ORIGINARIOS

APPROACH TO THE
PARADIGMS AROUND
BIOLOGICAL
DIVERSITY IN THE
LIGHT OF THE HUMAN
RIGHTS OF THE IN-
DIGENOUS OR
ORIGINAL PEOPLES

y a sus derivados son: i) el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, ii) el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, iii) el Ministerio de la Producción (PRODUCE) y, iv) el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) (2021).

La regulación interna restringe, ciertamente, la capacidad de decisión sobre el destino de los recursos genéticos en entidades estatales obviando la participación de los pueblos originarios en dichas decisiones, pero omite, además, incluir dentro de las entidades competentes a aquellas con competencia en materia de derechos humanos. Situación que contribuye a afirmar la existencia de una relación de proporción entre la visión estadocéntrica de la diversidad biológica y una visión reductiva de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Ahora bien, el Protocolo de Nagoya dispone, además, en su artículo 6 numeral 2 que los Estados adoptarán medidas para asegurar que se obtenga el consentimiento fundamentado previo de las comunidades indígenas y locales para el acceso a los recursos genéticos cuando estas tengan el derecho establecido para otorgar acceso a dichos recursos (Naciones Unidas, 2011).

Según Camargo (2011) esto implica reconocer una contradicción entre el derecho estatal y el derecho de los pueblos indígenas, entre la titularidad de los Estados y de las comunidades sobre los recursos naturales y genéticos, que ciertamente han pertenecido y han estado bajo el cuidado ancestral de estas últimas.

El principal cuestionamiento a la referida disposición del Protocolo de Nagoya es que en la cosmovisión de las comunidades indígenas ellas tienen derechos intrínsecos sobre los recursos biológicos y los conocimientos tradicionales relativos a ellos. Por esta razón no necesitan que los Estados determinen cuándo se tendría que contar con su consentimiento informado y cuándo no. Reclaman, en ese sentido, que se les reconozca sus derechos territoriales, así como su derecho a controlar el acceso y el uso de sus recursos y conocimientos.

La propia Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce en su artículo 6 el derecho de estos pueblos a sus tierras, territorios y recursos y a participar de los beneficios que de ellos se deriven (Organización de los Estados Americanos, 2016). Existiendo, por tanto, contradicción entre este instrumento internacional de derechos humanos y lo prescrito por el Protocolo de Nagoya.

Esta problemática cobra mayor relevancia cuando los recursos genéticos se encuentran en territorios que están en posesión de una comunidad indígena. De hecho, “hoy por hoy, los territorios de los pueblos indígenas coinciden con las áreas silvestres más grandes y ricas en biodiversidad del mundo, particularmente en bosques tropicales como en Mesoamérica y el Amazonas. [...] aproximadamente el 13% de la superficie de la tierra está legalmente en manos de comunidades indígenas” (Ibarra, 2015). Considerando que la mayor parte de recursos naturales y genéticos se encuentran en territorios que han pertenecido históricamente a las comunidades, resultaría justo requerir su consentimiento para acceder a los mismos, así como retribuirles parte de los beneficios que el tercero interesado obtendría por acceder a los recursos que con tanto esmero han cuidado y preservado durante muchas generaciones; un rol de protección del medio ambiente y recursos naturales que ha cobrado, incluso, la vida de muchos líderes indígenas y comunales.

Según la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) más de 30 líderes indígenas han sido asesinados en los últimos años en Perú por proteger sus derechos, recursos naturales y territorios (2023). Uno de los derechos de los pueblos indígenas u originarios que ha generado mayor debate u oposición ha sido precisamente su derecho a la libre autodeterminación, debido a su especial implicación en el destino de sus territorios y recursos naturales.

6.1.2. El Acuerdo Kunming Montreal de la Conferencia de las Partes 15 (COP15) sobre Diversidad Biológica

Este acuerdo multilateral se adoptó en diciembre de 2022 durante la Conferencia de las Partes número 15 del Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas. El mismo contiene una serie de compromisos de los Estados parte para conservar la biodiversidad y obliga a la adopción de un conjunto de políticas ambientales relativas a la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de los recursos genéticos, así como el reconocimiento de la contribución de las comunidades indígenas y la inclusión de la secuenciación digital de material genético.

Si bien este acuerdo representa un avance importante porque reconoce en varios de sus apartados los derechos de los pueblos indígenas, mantiene una visión paternalista de la administración de los recursos naturales y genéticos. Es así que señala que “cuando corresponda” los Estados deberán compartir los beneficios que se obtengan por el uso de los recursos genéticos con las comunidades indígenas. Lo que deja, entonces, al arbitrio estatal, la decisión de incluir o no a los pueblos originarios en los beneficios.

APROXIMACIÓN A LOS
PARADIGMAS EN TORNO
A LA DIVERSIDAD
BIOLÓGICA A LA LUZ
DE LOS DERECHOS
HUMANOS DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS U
ORIGINARIOS

APPROACH TO THE
PARADIGMS AROUND
BIOLOGICAL
DIVERSITY IN THE
LIGHT OF THE HUMAN
RIGHTS OF THE IN-
DIGENOUS OR
ORIGINAL PEOPLES

6.2. Conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas u originarios

El Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Nagoya reconocen que las comunidades indígenas tienen derechos sobre sus conocimientos tradicionales. Es decir, que pueden negociar directamente con terceros que quieran hacer uso de dichos conocimientos con respecto a los términos y el porcentaje de las regalías al cual accederán, así como también tienen el derecho a recibir de ellos información veraz y completa para otorgar un consentimiento fundamentado.

En el caso peruano, la Ley N° 27811, Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos (2002) señala que un porcentaje no menor al 10% de los beneficios económicos estarán destinados al Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y un porcentaje no menor al 5% al pueblo indígena por el uso de su conocimiento colectivo.

Sin embargo, a fin de implementar adecuadamente dichas medidas, es necesario que las comunidades cuenten con el soporte de sus autoridades nacionales para revertir la situación de asimetría de información en la que muy posiblemente se encuentran. También es importante que los Estados cuenten con mecanismos efectivos de lucha contra la biopiratería y la apropiación intelectual indebida de sus conocimientos ancestrales.

Durante los últimos años se han incrementado los casos de biopiratería o uso indebido de los conocimientos tradicionales de los pueblos originarios, a través de ataques provenientes de diversas partes del mundo, es decir, de solicitudes de inscripción de patentes, sobre todo promovidas por empresas transnacionales que usan e intentan privatizar los conocimientos ancestrales de los pueblos originarios sin su consentimiento, reconocimiento de sus derechos de propiedad intelectual, ni respeto por su cosmovisión.

Es así que, “la Comisión Nacional contra la Biopiratería (CNB) [...] identificó un total de 122 casos de biopiratería en el sistema de patentes de diversas oficinas del mundo, relacionados con el uso indebido de conocimientos tradicionales relacionados a recursos biológicos peruanos” (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual [INDECOPI], 2020). Entre ellos, se encuentran la maca, sangre de grado, sacha inchi, ungurahui, maíz morado, *camu camu*, tara, *Anacardium occidentale*, pasuchaca, yacón, aguaje, *Albizia lebbek*, ambrosia, entre otros (INDECOPI, 2020).

En este marco, cabe destacar la labor que viene realizando la CNB y el Ministerio de Relaciones Exteriores en los trámites de protección de estos recursos ante las oficinas de patentes de China, Estados Unidos, Japón, Brasil, Australia, Francia, Uruguay, Canadá, Argentina, México, Chile, Filipinas, Taiwán, entre otras (INDECOPI, 2020).

Por lo dicho anteriormente, es necesario que los Estados implementen mejores mecanismos que permitan garantizar que las comunidades indígenas puedan decidir con autonomía el uso de sus conocimientos tradicionales, sin sustituirlas en dicho rol, así como a prevenir que no sean víctimas de casos de biopiratería, lo cual no los exime de su rol de promoción de condiciones para una negociación equitativa con los terceros interesados.

7. Conclusiones

Es importante que se garantice la participación de las comunidades indígenas en los procesos de diseño y creación de los instrumentos internacionales que los afectarán directamente. Ello implica su derecho a ser escuchadas en las conferencias y reuniones internacionales en las que se negociarán asuntos relacionados con la biodiversidad, sus conocimientos tradicionales y el cambio climático.

Si bien este derecho ha sido reconocido de manera más clara y directa en el Acuerdo Kunming Montreal adoptado en la COP 15 celebrada en diciembre de 2022, en sus dos antecedentes normativos, los procesos de creación del Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Nagoya, las comunidades indígenas no fueron incluidas ni en la discusión ni durante la elaboración de dichos documentos.

Dicha situación cambió relativamente con la adopción del Acuerdo Kunming Montreal, ya que su adopción se pudo lograr tras cuatro años de arduas negociaciones, en las que la opinión de las comunidades indígenas fue escuchada. Si bien su opinión no tuvo carácter vinculante, puesto que los representantes estatales fueron quienes tuvieron en última instancia la potestad de negociar el contenido del referido acuerdo, resultó importante que los Estados parte se esforzarán por llevar a la COP 15 una posición nacional que incluya la opinión de las comunidades indígenas de sus territorios.

Es así que el Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad (s.f.), que constituye una “colección de representantes de gobiernos indígenas,

APROXIMACIÓN A LOS
PARADIGMAS EN TORNO
A LA DIVERSIDAD
BIOLÓGICA A LA LUZ
DE LOS DERECHOS
HUMANOS DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS U
ORIGINARIOS

APPROACH TO THE
PARADIGMS AROUND
BIOLOGICAL
DIVERSITY IN THE
LIGHT OF THE HUMAN
RIGHTS OF THE IN-
DIGENOUS OR
ORIGINAL PEOPLES

organizaciones no gubernamentales indígenas y académicos y activistas indígenas que se organizan en torno al Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y otras reuniones ambientales internacionales” participó en la COP 15, pudiendo expresar sus perspectivas.

A fin de lograr los objetivos y las metas del Acuerdo Marco Mundial Kunming-Montreal de la Diversidad Biológica conviene que su implementación sea integral y transformadora. Para ello se requiere que los Estados adopten políticas públicas ambientales y sociales inclusivas a nivel nacional y local que reporten cambios significativos en los siguientes temas:

1) *Promoción del manejo sostenible de recursos genéticos por parte de los pueblos indígenas*

Esto implica que puedan acceder a fondos que les ayuden a desarrollar capacidades que les permitan ser ellos mismos quienes exploten los recursos genéticos de los territorios donde habitan. Lo que no conlleva a que se excluyan a otros agentes como los actores privados, organizaciones académicas, estatales o internacionales de la administración de los recursos naturales y genéticos, sino tan sólo, incluir a estos pueblos, con la finalidad de ayudarles a superar las brechas que los aquejan. Participar en la administración y toma de decisiones sobre los recursos naturales y genéticos de sus territorios les permitirá reparar la exclusión histórica que han sufrido.

Su profundo conocimiento de los recursos naturales, especialmente de sus usos, entre ellos el medicinal, así como el hecho que, en general, mantienen prácticas afines al buen manejo de los recursos naturales de los bosques (Ibarra, 2015) brinda mayor seguridad de que la explotación que harán las comunidades indígenas será sostenible, es decir, que responderá a fines de solidaridad y de preservación de su entorno y cultura, descartando el ánimo predatorio que ha estado presente en la visión occidental.

2) *Incluir a los pueblos indígenas u originarios en los procesos de negociación de los contratos de acceso a los recursos genéticos*

Considerando que la propia Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce en su artículo 6 el derecho de los pueblos originarios a sus tierras, territorios y recursos, estos deberían participar de los beneficios que de ellos se deriven. Si bien los Estados administran los contratos de acceso que se suscriben con terceros para que los pueblos originarios puedan acceder y hacer uso de los recursos genéticos, es recomendable incluir su voz en el proceso de otorgamiento

de dicho acceso a través de las formas de organización comunal que ellos hayan desarrollado.

Las medidas de carácter simbólico (justicia identitaria) que puedan adoptarse en defensa de los derechos de los pueblos originarios no son suficientes. Es necesario desarrollar políticas redistributivas y de participación efectiva que los incluyan en el diseño de la estructura económica, política y social de sus naciones. Resulta necesario promover su participación en mayores esferas de decisión. El establecimiento de una cuota de participación política para estos pueblos sería un paso importante, así como incluirlos en las actividades económicas que se realizan en sus territorios, especialmente de aquellas que impliquen el uso de recursos genéticos o que afecten la diversidad biológica.

3) **Priorizar el acceso a la innovación científica y tecnológica de los Estados que son los principales proveedores de diversidad biológica para el planeta**

Si atendemos a la lógica del desarrollo sostenible, es primordial que los países con menos desarrollo científico y tecnológico impulsen iniciativas a nivel bilateral, regional y multilateral para aminorar los impactos negativos de estas carencias. Entre ellas, promover que estos Estados accedan a tecnología que les permita secuenciar sus recursos genéticos. Esto último, les posibilitará ser autónomos y estar mejor preparados para afrontar las crisis alimentarias o climáticas que pudieran poner en serio riesgo la biodiversidad y su subsistencia.

Asimismo, se tendría que evaluar la posibilidad de que las comunidades indígenas también puedan conocer, aunque sea de manera básica, en qué consiste el proceso de secuenciación digital de los recursos genéticos, toda vez que ellos tienen el derecho a acceder a información completa, veraz y oportuna.

REFERENCIAS

- Bonet de Viola, Ana María. (2020). Regulación internacional de los recursos genéticos. Una genealogía crítica. *Revista de la Facultad de Derecho*, (48) <https://doi.org/10.22187/rfd2020n48a2>
- Camargo, D. (2011). *Los recursos genéticos de los pueblos indígenas y el derecho al territorio*. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina <https://www.academica.org/000-093/178.pdf>

APROXIMACIÓN A LOS PARADIGMAS EN TORNO A LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA A LA LUZ DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS

APPROACH TO THE PARADIGMS AROUND BIOLOGICAL DIVERSITY IN THE LIGHT OF THE HUMAN RIGHTS OF THE INDIGENOUS OR ORIGINAL PEOPLES

- Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de acceso a los recursos genéticos y sus derivados. (24 de julio 2021). DECRETO SUPREMO N° 019-2021-MINAM. Diario Oficial El Peruano. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2035623/DS.%20019-2021-MINAM%20con%20anexos.pdf.pdf?v=1627150552>
- Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural. (28 de octubre de 2015). DECRETO SUPREMO N° 003-2015-MC. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-para-la-tra-decreto-supremo-n-003-2015-mc-1304735-2/#:~:text=La%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20para%20la%20Transversalizaci%C3%B3n%20del%20Enfoque%20Intercultural%20tiene,pueblos%20ind%C3%ADgenas%20y%20la%20poblaci%C3%B3n>
- Defensoría del Pueblo. (5 de marzo 2022). *Defensoría del Pueblo rechaza sentencia del Tribunal Constitucional que desconoce consulta previa a los pueblos indígenas como derecho fundamental*. Defensoría del Pueblo. Recuperado el 5 de mayo de 2023 de <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-rechaza-sentencia-del-tribunal-constitucional-que-desconoce-consulta-previa-a-los-pueblos-indigenas-como-derecho-fundamental/>
- EURONEWS. (s.f.). Los pueblos indígenas, guardianes de la biodiversidad del planeta. *Euronews*. Recuperado el 5 de mayo de 2023 de <https://es.euronews.com/2021/08/09/los-pueblos-indigenas-guardianes-de-la-biodiversidad-del-planeta>
- FAO. (1994). Compromiso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos. <https://www.fao.org/3/be263s/be263s.pdf>
- Foro Internacional Indígenas sobre Biodiversidad. (s.f.). ¿QUIENES SOMOS? <https://iifb-indigenous.org/?fbclid=IwAR3CoVOhpYYIrXP1ijjgrh9bRwY5PxoSVyRARofLmQiXUOyR3hXlgqXV9jY>
- Herrera Vásquez, Sandra, & Rodríguez Yunta, Eduardo. (2004). Etnoconocimiento en Latinoamérica: apropiación de recursos genéticos y bioética. *Acta bioethica*, 10(2), 181-190. <https://dx.doi.org/10.4067/S1726-569X2004000200006>
- Hindou Oumarou Ibrahim. (2021). Los pueblos indígenas y el cambio climático. Nota de la Secretaría. *Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. E/C.19/2021/5*. [Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas 20º período de sesiones Nueva York, 19 a 30 de abril de 2021.]
- Ibarra, E. (5 de agosto 2015). Los pueblos indígenas: guardianes silenciosos de la biodiversidad. *¿Y si hablamos de igualdad?* <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/los-pueblos-indigenas-y-biodiversidad/>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2020). Día Nacional contra la biopiratería, presidida por el INDECOPI identificó 122 casos que afectan al Perú. <https://www.indecopi.gob.pe/-/dia-nacional-contra-la-biopirateria-comision-nacional-contra-la-biopirateria-presidida-por-el-indecopi-identifico-122-casos-que-afectan-al-peru#:~:text=Entre%20los%20casos%20de%20biopirater%C3%ADa,Lebeck%2C%20Ambrosia%2C%20entre%20otros>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2021). Perú: Estado de la Población en el año del Bicentenario, 2021. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1803/libro.pdf
Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. (2022). Informe anual del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/439/09/PDF/G2243909.pdf?OpenElement>

Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos. (10 de agosto de 2022). Ley N° 27811. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H830394>

Martínez Espinoza, M. I. (2015). Reconocimiento sin implementación Un balance sobre los derechos de los pueblos indígenas en América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Año LX, núm. 224 mayo-agosto de 2015.

Ministerio de Cultura. (2015). Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios incluye información sociodemográfica de alrededor de dos mil centros poblados indígenas. <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/48266-base-de-datos-de-pueblos-indigenas-u-originarios-incluye-informacion-sociodemografica-de-alrededor-de-dos-mil-centros-poblados-indigenas>

Ministerio de Cultura. (2019). *¿Cómo somos? Diversidad Cultural y Lingüística del Perú*.

Naciones Unidas. (2011). Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica. Texto y Anexo. <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-es.pdf>

Oficina Internacional del Trabajo. (2018). Los pueblos indígenas y el cambio climático. De víctimas a agentes del cambio por medio del trabajo

APROXIMACIÓN A LOS PARADIGMAS EN TORNO A LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA A LA LUZ DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS

APPROACH TO THE PARADIGMS AROUND BIOLOGICAL DIVERSITY IN THE LIGHT OF THE HUMAN RIGHTS OF THE INDIGENOUS OR ORIGINAL PEOPLES

decente. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_632113.pdf

Organización de los Estados Americanos. (2016). Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *Aplicación del convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_735627.pdf

Peña, S. (2016). *Los recursos genéticos de animales, plantas y microorganismos y su regulación internacional y comparada. Propiedad intelectual, soberanía y división equitativa de beneficios*. Ediciones Olejnik.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2023). *Piden atención urgente del Estado para frenar amenazas y asesinatos a defensores indígenas*. <https://www.actualidadambiental.pe/piden-atencion-urgente-del-estado-para-frenar-amenazas-y-asesinatos-a-defensores-indigenas/>

Recibido: 28/4/2023

Aprobado: 14/6/2023

Bruno Castañeda Landi

Abogado y diplomático peruano. Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú. Candidato a Magíster en Solución de Conflictos en la Universidad San Martín de Porres. Ha prestado funciones en la Dirección General de Asia y Oceanía de la Cancillería peruana. Actualmente se encuentra destacado en la Embajada del Perú en la República de Nicaragua.

Correo electrónico: brucaslan@hotmail.com

Empresas transnacionales y derechos humanos: una mirada desde el multilateralismo

Transnational corporations and human rights: a view from multilateralism

RESUMEN

El presente artículo analiza la evolución por la que el sistema internacional ha atravesado en las últimas décadas, desde las teorías realista y globalista de las relaciones internacionales. Mediante una comparación entre ambos enfoques, se explica el surgimiento de nuevos actores internacionales no estatales, centrándose en las empresas transnacionales y la influencia que estas tienen en el diseño de la agenda internacional, concretamente en lo que refiere al impacto negativo que sus operaciones pueden generar en los derechos humanos de los individuos y colectivos involucrados en sus actividades.

Palabras clave: empresa transnacional, globalización, transnacionalismo, multilateralismo, derechos humanos, soft law, tratado, obligación internacional.

ABSTRACT

This article analyzes the evolution that the international system has gone through in recent decades, from the realist and globalist theories of international relations. Through a comparison between both approaches, the emergence of new international non-state actors is explained, focusing on transnational corporations and the influence they have on the design of the international agenda, specifically in regard to the negative impact that their operations can generate on the human rights of individuals and groups involved in its activities.

Key words: Transnational company, globalization, transnationalism, multilateralism, human rights, soft law, treaty, international obligation.

1. INTRODUCCIÓN

Los postulados del libre comercio, en términos de apertura de mercados, suscripción de acuerdos comerciales entre países o bloques regionales y reducción de barreras arancelarias, son una tendencia en la política económica internacional que viene siendo adoptada con menor cuestionamiento por los países del mundo.

La expansión del libre mercado a través de un intenso flujo transfronterizo de factores de producción y el desarrollo progresivo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), han contribuido significativamente a una reingeniería del sistema internacional, y con ello a replantear los objetivos que este busca alcanzar.

La globalización, entendida como un proceso de integración a escala mundial en los ámbitos político, económico y social ha generado espacios con condiciones favorables para que surjan otras formas de poder internacional; actores internacionales no estatales con capacidad de influir en la construcción de la agenda internacional.

Resulta cada vez más difícil ignorar el número creciente de nuevos centros de poder en distintos ámbitos internacionales. Los Estados, que buscan satisfacer sus intereses, tarde o temprano deberán relacionarse con ellos, ya sea por la capacidad que tienen para direccionar a la opinión pública internacional o por el impacto que producen sus actividades a nivel mundial.

Estos nuevos centros de poder se desenvuelven, en gran medida, fuera del control de los Estados. Entre estos se encuentran entidades como las organizaciones no gubernamentales, los grandes medios de comunicación, los grupos terroristas o las empresas transnacionales (ETN).

La categorización de ETN como actor internacional no tiene cuestionamientos, no obstante, el fenómeno resulta complejo. Las ETN representan nuevas oportunidades como desafíos para los Estados; sus diferentes estructuras organizativas y legales, los riesgos que plantean sus operaciones, los nuevos mercados que se encuentran desarrollando y los beneficios —sobre todo económicos— que sus actividades reportan a los países en donde se instalan, son temas que atraen el interés de la comunidad internacional.

Al realizar sus operaciones en diversos sectores productivos, las ETN se relacionan con un gran número de actores involucrados en estas actividades, con los que, generalmente, mantienen una relación asimétrica, debido al enorme poder que estas tienen. Si las ETN no actúan con la debida diligencia en sus operaciones, la posibilidad de que puedan afectar los derechos humanos siempre será mayor.

Bajo ese escenario, el presente artículo hace un repaso sobre la manera como se ha estado abordando la relación entre las ETN y los derechos humanos desde el multilateralismo, como espacio de diálogo y negociación para elaborar una política corporativa global de respeto a los derechos humanos.

Para ello, se analizará el rol de las ETN como actor dentro del sistema internacional, observando, además, si posee las condiciones para ser considerada sujeto de derecho internacional desde las dos corrientes teóricas de las relaciones internacionales: el realismo y el globalismo.

Cabe señalar que el presente artículo está elaborado sobre la base del trabajo de tesis del autor, titulado “Recomendaciones sobre la posición del Estado peruano respecto de la regulación internacional sobre empresas transnacionales y derechos humanos”, de la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar (Castañeda, 2017). Sin embargo, a diferencia de dicho trabajo de investigación, el artículo en cuestión analiza el nivel de influencia que las ETN tienen en el diseño de la agenda internacional; así como en la orientación de la política exterior de los Estados, y en la elaboración de sus propias políticas internas en materia de empresas y derechos humanos.

EMPRESAS
TRANSNACIONALES Y
DERECHOS HUMANOS:
UNA MIRADA DESDE EL
MULTILATERALISMO
TRANSNATIONAL COR-
PORATIONS AND HUMAN
RIGHTS: A VIEW FROM
MULTILATERALISM

2. La evolución del sistema internacional: un análisis desde las teorías de las relaciones internacionales

El sistema internacional experimentó nuevas interacciones como parte del proceso globalizador. La interdependencia de la economía internacional, la influencia de los medios de comunicación y el peso de la opinión pública han ido posicionándose como intereses políticos internacionales, y son elementos a tener en cuenta por los Estados al momento de diseñar su propia política exterior.

Frente a la incapacidad de los Estados para dominar a otros actores internacionales, no les quedó otra opción que comprender su dinámica de funcionamiento y relacionarse con ellos, intentando así contrarrestar el poder que han ido adquiriendo.

El estatus de actor internacional depende en gran medida de los cambios en la agenda internacional; es decir, de la atención que presta el sistema internacional a ciertos temas. Con los años, dicha agenda se ha vuelto más maleable, multipolar y compleja. En la actualidad incorpora problemáticas indistintas, tales como: la proliferación nuclear, la lucha contra el narcotráfico, el cambio climático, la protección de los derechos humanos, el terrorismo, la promoción del multilateralismo, la reactivación económica postpandemia y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (Restrepo, 2013).

La creciente interrelación entre los actores internacionales, como premisa de la interdependencia global, se refleja en la existencia de una economía mundial que no puede ser controlada exclusivamente por los Estados.

La inserción de las políticas liberales en el comercio y las finanzas internacionales ha impulsado el desarrollo humano en distintos campos. En este proceso, se ha creado y fortalecido un sistema económico internacional que incorpora nuevos actores, además de los Estados, y reconoce el peso real de su poder en dicho ámbito; estas son las ETN.

La toma de decisiones de las ETN no se centra en el ámbito estatal, sino que, lo trasciende, pues su estructura organizativa y las operaciones que desarrollan no se limitan a un espacio geográfico específico ni a una jurisdicción estatal exclusiva. Ello ha traído como consecuencia que las

empresas, ahora internacionalizadas, recurran a un gran número de figuras legales para poder llevar a cabo sus operaciones en los distintos países donde se establecen (CEPAL, 2022).

Respecto al sistema internacional, en su definición más simple, es el escenario en el cual se construyen y se ejecutan las interacciones entre los diferentes actores internacionales, por lo tanto, es el principal campo de estudio de las relaciones internacionales (Calduch, 1991).

En esa línea, Barbé (1995) describe al actor internacional como aquella unidad del sistema internacional que cuenta con condiciones para trasladar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema internacional y goza de cierta autonomía.

Por su parte, Russet y Starr (1989) suman una condición más a las anteriores: llevar a cabo actividades significativas, de manera continua, que moldeen la agenda internacional.

2.1. La teoría realista y la etapa germinal del sistema internacional

La teoría realista del sistema internacional considera al Estado como el principal actor de las relaciones internacionales debido a tres atributos que lo distinguen de cualquier otra entidad internacional: el territorio, la soberanía y la capacidad militar.

En los orígenes de las relaciones internacionales como del derecho internacional existió una clara inclinación a concebir únicamente al Estado como actor en el sistema internacional y único destinatario de las normas jurídicas internacionales; sin embargo, en la actualidad, dicha visión resulta insuficiente. El carácter estatocéntrico de la teoría realista no permite que esta corriente aborde de manera adecuada las nuevas realidades que surgen en un mundo que avanza cada vez con mayor rapidez.

El desgaste gradual de la premisa estatocéntrica de la teoría realista, a la luz de un entorno internacional mucho más conectado e interdependiente, ha dado lugar a una versión adaptada de la misma, conocida como “neorealismo”. Esta corriente teórica mantiene al Estado como el más importante actor internacional y la principal fuente de estudio de las relaciones internacionales, pero no excluye la existencia de otros actores internacionales de menor relevancia.

EMPRESAS
TRANSNACIONALES Y
DERECHOS HUMANOS:
UNA MIRADA DESDE EL
MULTILATERALISMO
TRANSNATIONAL COR-
PORATIONS AND HUMAN
RIGHTS: A VIEW FROM
MULTILATERALISM

Al respecto, frente a la transformación del sistema internacional y el rol del Estado, resulta interesante la reflexión que plantea Francis Fukuyama cuando señala que “el asunto principal de la política global no gira en torno a cómo recortar la estatalidad, sino a cómo reconstruirla, pues para cada sociedad y para la comunidad global la decadencia del Estado no es el preludio de la utopía, sino el desastre” (Fukuyama, 2014, p. 176, como se citó en Restrepo, 2013, p. 635).

2.2. La evolución del sistema internacional a la luz de la teoría globalista

La teoría globalista considera que la figura del Estado como principal actor de las relaciones internacionales se va debilitando debido a la proliferación de nuevas entidades internacionales que surgen como resultado del proceso globalizador. Este proceso tiende a empoderar a la sociedad civil y al individuo, diluyendo el poder político de los Estados y restándoles protagonismo en el sistema internacional. Por el contrario, aparecen nuevos actores no estatales en el escenario internacional.

Los defensores de esta teoría comprenden el mundo como un entramado de interacciones entre múltiples actores como los Estados, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales, los grupos económicos y financieros, los medios de prensa, los sindicatos de trabajadores, los individuos e, incluso, los grupos terroristas. Asimismo, a diferencia de la teoría realista, los globalistas consideran que la condición de actor internacional se basa en su grado de influencia en el sistema internacional y no en los atributos propios del Estado.

Esta teoría sostiene que las relaciones internacionales están fundamentalmente conformadas por las fuerzas económicas, restándole importancia al plano político, donde los Estados aún conservan la última palabra. Asimismo, el globalismo defiende las instituciones y las normas internacionales como instrumentos pacificadores, y la cooperación como un juego de ganancias donde todos los participantes resultan beneficiados.

Así, por ejemplo, desde la teoría globalista, las ETN se encuentran insertadas en el tejido económico internacional de manera tal que los réditos que generan benefician tanto al Estado de origen (donde están constituidas y mantienen sus casas matrices), como al Estado huésped en donde operan.

3. Las empresas transnacionales

En las últimas décadas, las ETN han tenido un crecimiento acelerado alrededor del mundo, siendo uno de los fenómenos socioeconómicos más relevantes para comprender la dinámica de la economía moderna. Para Alfonso Monsalve, su origen es consecuencia de la expansión de la economía de mercado, y del asentamiento y fortalecimiento de los mercados mundiales para dar respuesta a las necesidades de tales mercados (Monsalve, 1998, como se citó en Restrepo, 2013).

En la actualidad, para referirse a las ETN se suele emplear indistintamente los prefijos “trans”, “multi”, “pluri”, “supra” e “inter”. Esta pluralidad nominativa refleja la complejidad de su naturaleza jurídica, la constante mutabilidad de sus estructuras directivas y la dificultad de adecuar los instrumentos nacionales e internacionales a las nuevas realidades empresariales (Castañeda, 2017).

En el campo jurídico, a nivel internacional, no existe una definición conceptual unívoca de lo que es una ETN. Ello no es de sorprender, pues los consensos multilaterales suelen ser inusuales respecto al desarrollo de términos sensibles (ej. “terrorismo” o “inversión”). Sin embargo, en contadas ocasiones se ha logrado abordar normativamente el término objeto de debate sin que haga falta que el concepto sea universalmente aceptado.

Ante la inexistencia de una delimitación conceptual reconocida por la comunidad internacional, diversos organismos internacionales, foros académicos y reconocidos internacionalistas han propuesto distintas definiciones.

En el año 2003, la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó las Normas de Derechos Humanos para Empresas. Este instrumento valora a las ETN como una entidad económica que opera en más de un país, o un grupo de entidades económicas que realizan operaciones en dos o más países, cualquiera que sea la forma jurídica que adopte, tanto en su país de origen, como en el país donde desarrolla la actividad (“país huésped”), ya sea que se le considere individual o colectivamente (Amnistía Internacional, 2003).

Por otra parte, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas señaló que una ETN está constituida por una sociedad matriz, creada de conformidad con la normativa de un país determinado que se instala en

EMPRESAS
TRANSNACIONALES Y
DERECHOS HUMANOS:
UNA MIRADA DESDE EL
MULTILATERALISMO
TRANSNATIONAL COR-
PORATIONS AND HUMAN
RIGHTS: A VIEW FROM
MULTILATERALISM

otros países a través de inversiones directas creando sociedades locales, de acuerdo con la legislación del país huésped (Castañeda, 2017).

En el campo académico también se han presentado definiciones. Según Zorrilla y Silvestre (1999) se define a las ETN como grandes consorcios internacionales organizados por medio de empresas matrices que controlan un conjunto de subsidiarias o filiales, todas operando bajo el mismo nombre empresarial y con los mismos objetivos en diferentes países.

Si bien existe una amplia variedad de definiciones respecto de lo que es una ETN, es pertinente destacar aquella propuesta por el relator especial de Naciones Unidas para la cuestión sobre las Empresas y los Derechos Humanos, John Ruggie, al considerarla más comprehensiva y actualizada: “[...] por empresas multinacionales (ETN), me refiero a las empresas que llevan a cabo negocios en más de un país, ya sea como: empresas integradas verticalmente; empresas conjuntas; grupos empresariales; empresas transfronterizas; redes de producción; alianzas; o, empresas comerciales” (Ruggie, 2013, p. 31).

3.1. *¿Las ETN como sujetos de derecho internacional?*

Existe en la comunidad internacional un consenso mayoritario respecto a los atributos que debe contemplar un sujeto de derecho internacional para ser reconocido como tal. En ese sentido, serán sujetos de derecho internacional aquellas entidades destinatarias directas de las normas jurídicas internacionales y que, además, cuenten con la capacidad suficiente para exigir una reparación frente a la afectación de sus derechos, así como para responder por el incumplimiento de sus deberes (Daillier, *et al.*, 2009).

Actualmente, la comunidad internacional reconoce dichas facultades y, consecuentemente, el estatus de sujeto de derecho internacional a los Estados, las organizaciones internacionales y al individuo, en mayor o menor medida (Salmón, 2014).

Respecto a la valoración de las ETN como sujetos de derecho internacional, aunque es evidente el alcance transfronterizo de sus operaciones y de las consecuencias de estas, la exigibilidad del cumplimiento de sus obligaciones en relación con el respeto a los derechos humanos está a cargo de los propios Estados en donde operan.

La existencia de acuerdos entre las ETN y los Estados da cuenta de la participación y relevancia de estas empresas en el derecho internacional, incluso delegando la solución de eventuales controversias —que puedan

afectar la inversión extranjera — a tribunales arbitrales internacionales como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

Además, debido a su creciente influencia en las relaciones internacionales, las ETN suelen intervenir en procesos de creación de *soft law* (“derecho blando”) en aquellos sectores productivos con problemáticas internacionales que le conciernen.

No obstante, como se ha señalado, la corriente mayoritaria en la doctrina considera que la ETN es un actor internacional con personalidad jurídica interna y no un sujeto de derecho internacional.

A pesar de ello, es justo advertir la existencia de una tesis que cada vez tiene mayor acogida, la cual reconoce a las ETN cierto grado de subjetividad internacional. Esta postura valora el posicionamiento de las ETN en el sistema internacional y la imposibilidad de ignorarlas en sus interacciones con otros actores internacionales. Así, continuando con el ejemplo anterior, la suscripción de acuerdos entre los Estados y las ETN, orientados a proteger las inversiones extranjeras, son una muestra del genuino interés que tienen los Estados por captar la inversión de las ETN, siendo necesario para ello desarrollar una política exterior con ese objetivo.

Quienes sostienen esta tesis afirman que con la suscripción de los mencionados acuerdos se deriva de la voluntad del Estado firmante la personalidad jurídica de las ETN, quedando circunscrita a los derechos y obligaciones contractuales. En ese caso, estaríamos ante una personalidad limitada, funcional y relativa, reduciéndose al cumplimiento de sus obligaciones y siendo oponible sólo al Estado parte del acuerdo. Se trataría, en todo caso, de una subjetividad internacional menor y derivada.

4. Las ETN y los derechos humanos en la agenda internacional

Las afectaciones a los derechos humanos no son exclusividad de las entidades estatales, sino que, además, suelen cometerlas actores privados y sociedades corporativas.

El debate multilateral sobre la regulación internacional de las ETN y las consecuencias que sus operaciones generan en el ámbito de los derechos humanos lleva décadas en los foros internacionales. Hoy en día no existe ningún país u organismo internacional que no reconozca la necesidad de

EMPRESAS
TRANSNACIONALES Y
DERECHOS HUMANOS:
UNA MIRADA DESDE EL
MULTILATERALISMO
TRANSNATIONAL COR-
PORATIONS AND HUMAN
RIGHTS: A VIEW FROM
MULTILATERALISM

desarrollar e implementar un marco regulador internacional sobre dicha materia.

Actualmente, no se cuenta con un instrumento internacional que aborde de manera general y obligatoria la relación de las empresas con los derechos humanos; tampoco existe a nivel sectorial —por rubro empresarial— un instrumento jurídico que genere obligaciones internacionales en ese sentido para las ETN.

Considerando la creciente expansión de las ETN alrededor del mundo, así como la diversidad de sus operaciones y la enorme cantidad de personas y colectivos que se encuentran involucrados —directa o indirectamente— en su desarrollo, la comunidad internacional decidió abordar la cuestión a través de dos enfoques diferentes, los mismos que se vienen desplegando paralelamente:

4.1. Instrumentos de soft law

A lo largo de los años la comunidad internacional ha abordado la relación de las empresas con los derechos humanos a través de instrumentos de soft law, es decir, no vinculantes. En ese sentido, los Estados que deciden formar parte de estas iniciativas no están obligados internacionalmente y el incumplimiento de sus disposiciones no derivará en responsabilidad internacional.

En 1983, Naciones Unidas creó el Proyecto de Código de Conducta para las Empresas en un intento por establecer lineamientos de carácter social y ambiental. Sin embargo, la iniciativa no estuvo ajena a posiciones divergentes: mientras los Estados del hemisferio sur consideraban necesario una normativa obligatoria para las empresas, los países desarrollados —de donde proceden la mayoría de ETN— apuntaban a un instrumento de carácter voluntario. En 1992, el proyecto fue suspendido de forma definitiva.

Cinco años después, en 1997, Naciones Unidas creó un Grupo de Trabajo sobre los Métodos de Trabajo y las Actividades de las Empresas Transnacionales que inició la preparación de un proyecto de código de conducta para las empresas. Concluida su labor, el grupo de trabajo remitió a Naciones Unidas el borrador de las Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos, el cual fue aprobado por unanimidad.

Las normas tuvieron como objetivo regular la conducta empresarial enfatizando que, si bien los Estados son los principales responsables

de proteger y garantizar los derechos humanos, las ETN tienen algunas obligaciones. Sin embargo, a pesar de que las normas fueron respaldadas por importantes sectores de la sociedad civil, los países desarrollados se mostraron críticos.

El rechazo de los países desarrollados a las normas dio inicio a la elaboración de una serie de instrumentos de *soft law* que abordarían el impacto que tienen las operaciones que desarrollan las ETN en los derechos humanos, ya sea de manera amplia y general, como específica y detallada (apuntando a actividades económicas precisas o a etapas determinadas de la cadena productiva).

Posteriormente, en 1999 durante el Foro Económico de Davos, Kofi Annan, entonces secretario general de Naciones Unidas, presentó el Pacto Global, una iniciativa voluntaria para promover el desarrollo sustentable y la ciudadanía corporativa. Este instrumento enlista diez principios vinculados a los derechos humanos, los estándares laborales, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción. De ser implementados por las ETN, estas tendrían que adaptar sus operaciones en función de los referidos principios, garantizando el respeto a los derechos humanos.

A pesar de ser considerada la iniciativa de ciudadanía corporativa más grande del mundo, el Pacto Global no es un instrumento vinculante; no ejerce funciones de seguimiento y fiscalización, no establece criterios de evaluación ni sanciona los abusos y negligencias que comenten las empresas en el ámbito de los derechos humanos.

Además de Naciones Unidas otros organismos internacionales también han desarrollado herramientas similares: las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para empresas multinacionales son un ejemplo. Se trata de recomendaciones formuladas por los propios Estados miembros del organismo y dirigidas a las ETN que operan en países adherentes o que tienen su sede en ellos, con el fin de que lleven a cabo “negocios responsables”, particularmente en el ámbito social. Al igual que otros instrumentos de *soft law* contiene principios y normas no vinculantes orientados a construir un comportamiento empresarial responsable dentro del contexto global.

También se han elaborado instrumentos que regulan escenarios muy particulares en los que las ETN operan. Uno de los más representativos es el Documento de Montreux, resultado de una iniciativa conjunta de Suiza y el Comité Internacional de la Cruz Roja para regular, de manera no vinculante, las buenas prácticas de los Estados respecto a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privada en territorios que se encuentran en conflicto armado.

EMPRESAS
TRANSNACIONALES Y
DERECHOS HUMANOS:
UNA MIRADA DESDE EL
MULTILATERALISMO
TRANSNATIONAL COR-
PORATIONS AND HUMAN
RIGHTS: A VIEW FROM
MULTILATERALISM

Existen otras declaraciones, códigos de conducta e informes periódicos de buenas prácticas corporativas —en definitiva, instrumentos no vinculantes— elaborados en el marco de iniciativas estatales y privadas, o promovidos por gremios empresariales de un sector productivo específico. Algunos de estos son: la Iniciativa de Reporte Global, el Código de Campaña Ropa Limpia (sector textil), los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos, el Código de Prácticas Comerciales para el Sector de los Juguetes, el Código Ético Mundial para el Turismo, la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas, entre otros (Castañeda, 2017).

Sin restar la importancia de cada instrumento, o los aportes que han generado para promover el respeto a los derechos humanos, es en el año 2011, que, con la adopción de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos (PR), se logró codificar las responsabilidades empresariales en materia de derechos humanos, identificando tres ejes de acción donde las empresas deben implementar una debida diligencia en sus operaciones y brindar medidas de reparación en caso vulneren algún derecho. De esta manera, las ETN tienen la responsabilidad de: i) respetar los derechos humanos, ii) remediar cualquier afectación que puedan haber generado a terceros; mientras que los Estados serán responsables de iii) proteger los derechos humanos, a través del uso de la fuerza y de los poderes de la administración pública.

4.2. El mandato de Naciones Unidas para elaborar un instrumento jurídicamente vinculante: resolución A/HRC/RES/26/9

Parte de la comunidad internacional, principalmente países del Cono Sur, ha optado por enfocar la situación desde una perspectiva menos obsecuente con las ETN y más consecuente con la protección de los derechos humanos. En ese sentido, en junio de 2014 el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas adoptó la resolución 26/9, estableciendo un grupo de trabajo intergubernamental con el mandato de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante (un tratado) para regular las actividades de las ETN y su impacto en los derechos humanos.

La adopción de la resolución 26/9 representó un cambio de paradigma respecto al relacionamiento de los Estados con las ETN y de estas últimas con los derechos humanos. No obstante, dada la naturaleza y alcance de las ETN, el ámbito de aplicación del futuro instrumento resulta ser sumamente complejo: abordando una variedad de sectores productivos, contemplando

obligaciones, repartiendo responsabilidades, e, incluso, promoviendo la creación de entidades internacionales fiscalizadoras y sancionadoras.

Como era de esperar, no todos los países se sintieron cómodos con la adopción de la resolución 26/9, especialmente aquellos en donde las ETN están constituidas (países de origen). Estados Unidos, la Unión Europea y la mayoría de los países occidentales no se mostraron muy receptivos con la iniciativa, interponiendo una serie de condiciones para participar en el grupo de trabajo, ralentizando el proceso de diálogo y elaboración del instrumento.

Como ha señalado Ruggie (2013), la idea de que las ETN deben tener algún tipo de responsabilidad sobre los derechos humanos, independientemente de las obligaciones legales que le demanda la normativa de los países en donde realizan sus operaciones, es relativamente nueva y no es aceptada por todos.

EMPRESAS
TRANSNACIONALES Y
DERECHOS HUMANOS:
UNA MIRADA DESDE EL
MULTILATERALISMO
TRANSNATIONAL COR-
PORATIONS AND HUMAN
RIGHTS: A VIEW FROM
MULTILATERALISM

Tabla 1

Aspectos generales de los enfoques de la relación de las ETN con los derechos humanos en el ámbito multilateral

CRITERIOS	PRINCIPIOS RECTORES (soft law)	TRATADO
Origen	Resolución 17/4/CDH (2011)	Resolución 26/9/CDH (2014)
Legitimidad	Informe Final del Relator Especial para la cuestión de las Empresas y Derechos Humanos, John Ruggie	Negociaciones entre Estados
Efecto	No vinculante Distribuye responsabilidades	Jurídicamente vinculante Genera obligaciones
Alcance	Todas las empresas (incluyendo pymes y empresas locales)	Solo empresas transnacionales (ETN)
Implementación a nivel estatal	A través del Plan de Acción Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos (PAN)	Adaptación de la legislación interna
Seguimiento	Debida diligencia: auditorías internas a las empresas	Principio de extraterritorialidad: cooperación judicial entre el Estado huésped y el Estado de origen

Relación entre la casa matriz y sus sucursales	Responsabilidad limitada y distinta personalidad jurídica	Responsabilidad directa e ilimitada
Recursos de reparación	Procesos y garantías judiciales y extrajudiciales de cada país	Posibilidad de establecer un tribunal internacional especializado

Nota. Adaptado de “Recomendaciones sobre la posición del Estado peruano respecto de la regulación internacional sobre empresas transnacionales y derechos humanos”. [Tesis de Maestría, Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”] (p. 146) por B. Castañeda Landi, 2017

5. La influencia de las ETN en el diseño de la política exterior de los Estados

Las ETN son un factor importante a tener en cuenta por los Estados al momento de elaborar su política exterior. La relación de los Estados con las ETN puede desarrollarse en varios ámbitos, pero es especialmente sensible en dos de ellos: i) en el interés de los Estados por captar inversiones extranjeras directas (IED) generando un marco jurídico y económico estable y previsible, con el fin de que las ETN opten por invertir en dichos países, y ii) en la obligación internacional que tienen los Estados de proteger los derechos humanos de las personas que se encuentran en su territorio, lo que incluye las afectaciones a los derechos humanos que podrían generar las operaciones de las ETN.

5.1. El interés nacional de captar IED

Como es de suponer, los inversionistas, interesados en reducir riesgos, buscan países con estabilidad en los campos político, económico y social, así como sectores atractivos para invertir. Las decisiones de realizar inversiones corporativas se ven influenciadas por las credenciales macroeconómicas con que los países se presentan a los mercados internacionales.

Estos indicadores permiten a los inversionistas tener una visión clara de la política económica adoptada por los países, así como del trato que estos ofrecen a la IED. Los indicadores macroeconómicos más recurrentes son: el Producto Bruto Interno (PBI), el crecimiento económico, la dinámica del intercambio comercial, la tasa de inflación,

tipos de cambio estables, monto de las reservas internacionales con las que cuentan los países, y la calificación de riesgo que emiten las agencias internacionales.

Además de las agencias clasificadoras de riesgo, existen organizaciones e instituciones internacionales que se encargan de emitir reportes periódicos evaluando el ambiente económico y político de cada país y la seguridad que ofrece para la IED. Entre estos se encuentran el Fondo Monetario Internacional, el Foro Económico Mundial, el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

En el Perú, entidades como el Banco Central de Reserva del Perú, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, y la Defensoría del Pueblo emiten información importante periódicamente, desarrollando los factores antes señalados.

En su interés por captar la IED de las ETN, los Estados incluyen cláusulas arbitrales en los Acuerdos de Libre Comercio y en los Tratados de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones. Estas cláusulas garantizan a los inversionistas que un tribunal internacional, ajeno al Estado parte, dictará derecho a través de un laudo arbitral en caso este último no cumpla con sus obligaciones. En ese sentido, existe un importante número de casos en los que tribunales internacionales de arbitraje han admitido reclamaciones por cambios en la regulación local o por el ejercicio “abusivo” de los Estados huéspedes frente a las ETN, contraviniendo lo acordado previamente.

En la actualidad, el CIADI es el tribunal internacional más frecuentado para dirimir controversias entre las ETN y los Estados. Este fue establecido en 1966 a través del Convenio sobre Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados; un tratado multilateral.

5.2. El interés nacional de proteger los derechos humanos

Como hemos visto, a nivel multilateral los Estados han abordado la relación de las ETN con los derechos humanos a través de dos enfoques distintos que vienen desarrollándose de manera simultánea. Uno de ellos está enfocado en promover, entre los países, la adopción de un instrumento no vinculante en la materia, como son los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos (PR). El otro enfoque atañe a la elaboración de un tratado internacional, el cual sería negociado y, posteriormente, ratificado por los Estados obligándolos internacionalmente.

En el primer caso, es importante señalar que los PR funcionan como una guía orientativa, manteniendo cierto grado de flexibilidad y adaptabilidad. Cada Estado debe implementar los PR a través de un Plan de Acción Nacional (PAN), tomando en cuenta

EMPRESAS
TRANSNACIONALES Y
DERECHOS HUMANOS:
UNA MIRADA DESDE EL
MULTILATERALISMO
TRANSNATIONAL COR-
PORATIONS AND HUMAN
RIGHTS: A VIEW FROM
MULTILATERALISM

su propia realidad, así como el nivel de ciudadanía de su población y el tipo de violaciones a los derechos humanos generadas por el sector empresarial en su jurisdicción.

Tabla 2

Implementación de los PR en algunos países

PAÍS	Año de aprobación del PAN	Miembro UE	Miembro OCDE	Miembro Alianza del Pacífico
Reino Unido	2013		X	
Países Bajos	2013	X	X	
Dinamarca	2014	X	X	
Finlandia	2014	X	X	
Suecia	2015	X	X	
Colombia	2015		X	X
Noruega	2015		X	
Alemania	2016	X	X	
Estados Unidos	2016		X	
Italia	2016	X	X	
Suiza	2016		X	
España	2017	X	X	
Francia	2017	X	X	
Chile	2017		X	X
Perú	2021			X
Argentina	En elaboración			
México	En elaboración		X	X

Nota. Adaptado de “Recomendaciones sobre la posición del Estado peruano respecto de la regulación internacional sobre empresas transnacionales y derechos humanos”. [Tesis de Maestría, Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”] (p. 108) por B. Castañeda Landi, 2017.

Por otra parte, las negociaciones para la elaboración de un tratado sobre empresas y derechos humanos siguen su curso en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Su redacción final y las eventuales ratificaciones por parte de algunos Estados implicarían un cambio de dirección en la manera en que se ha estado abordando este tema en los foros internacionales.

El tratado ampliaría el margen de acción de los propios Estados en su relacionamiento con las ETN, limitando el de estas últimas en el sistema internacional, al hallarse más controladas. Por otra parte, si los Estados optan por suscribir el futuro tratado, no debe

descartarse la posibilidad de que algunas ETN eviten caer en el ámbito del instrumento (por considerarlo demasiado punitivo), optando por establecer sus inversiones en aquellos países que aún no lo hayan ratificado, siempre que las condiciones que estos ofrecen a la IED lo ameriten.

6. CONCLUSIONES

- La teoría globalista resulta la más adecuada para comprender la aparición y expansión de las ETN en el escenario internacional. Esta teoría sostiene que el carácter estatocéntrico del sistema internacional se viene erosionando como consecuencia del proceso globalizador, dando pase al posicionamiento de nuevos actores no estatales.
- La ETN reúne condiciones suficientes para calificar como actor internacional, debido a que: i) cuenta con las capacidades necesarias para movilizar recursos a fin de lograr sus objetivos, ii) ejerce influencia sobre otros actores del sistema internacional, iii) gozan de cierta autonomía, y iv) lleva a cabo actividades significativas, de manera continua, que moldean la agenda internacional.
- El multilateralismo es el ámbito donde los Estados acuerdan y promueven las distintas iniciativas para regular internacionalmente la relación entre las ETN y los derechos humanos. A la fecha, el tema en cuestión viene siendo desarrollado a través de dos enfoques: el primero de ellos, mediante la adopción de instrumentos de soft law (es decir, no vinculantes), destacando los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas; y, el segundo, a través de la elaboración de un instrumento vinculante sobre empresas y derechos humanos. La diferencia entre ambos enfoques radica, básicamente, en el grado de responsabilidad exigible a las empresas transnacionales a nivel internacional.
- Las ETN influyen en el diseño de la política exterior de los Estados debido a que las operaciones que estas desarrollan se encuentran vinculadas a dos intereses estatales permanentes y prioritarios: i) el interés de los Estados por captar inversión extranjera directa y ii) el interés de los Estados por proteger los derechos humanos de las personas que habitan en su territorio, de acuerdo con sus compromisos internacionales.
- Las ETN también inciden en la política interna de los Estados, ya que, al asumir compromisos internacionales, estos últimos deberán implementar las disposiciones de los instrumentos suscritos —sean vinculantes o no— a través de una adecuación normativa en su propia legislación y/o la elaboración de políticas públicas con ese fin.

EMPRESAS
TRANSNACIONALES Y
DERECHOS HUMANOS:
UNA MIRADA DESDE EL
MULTILATERALISMO

TRANSNATIONAL COR-
PORATIONS AND HUMAN
RIGHTS: A VIEW FROM
MULTILATERALISM

- *La elaboración de Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PAN) como respuesta a la problemática internacional, producto del impacto que generan las operaciones de las ETN en los derechos humanos, es un claro ejemplo de adecuación normativa y política pública implementada por los Estados.*

REFERENCIAS

- Amnistía Internacional (2004). *Las Normas de Derechos Humanos de la ONU para Empresas: Hacia la responsabilidad legal*. Amnesty International Publications https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_humanos_empresa/nuevo/Microsoft%20Word%20-%20Normas%20ONU%20odd%20hh%20empresas.doc.pdf
- Barbé, E. (1995). *Relaciones internacionales*. Universidad Empresarial Siglo Veintiuno.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Editorial Ciencias Sociales. Madrid, España. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55159/lib1cap5.pdf>.
- Castañeda, B. (2017). *Recomendaciones sobre la posición del Estado peruano respecto de la regulación internacional sobre empresas transnacionales y derechos humanos*. [Tesis de maestría publicada]. Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL (2022). *Globalización y desarrollo*. <https://www.cepal.org/es/comunicados/globalizacion-desarrollo#:~:text=La%20globalizaci%C3%B3n%20se%20define%20como,de%20car%C3%A1cter%20nacional%20o%20regional%22>.
- Daillier P., Forteau. M. y Pellet. A. (2009). *Droit International public*. (Octava edición). Librairie Gènerale de Droit et Jurisprudence.
- Estrada, A. (2011). *El Estado ¿Existe Todavía?* Ediciones UNAULA.
- Fukuyama, F. (2004). *La Construcción del Estado: Hacia un Nuevo Orden Mundial en el Siglo XXI*. Ediciones B.
- Monsalve, A. (1998). *Estado, Sociedad Internacional y Derechos Humanos en un Mundo Globalizado*. Universidad de Antioquía.
- Observatorio de Multinacionales en América Latina (s.f.). Empresa transnacional. En *Diccionario Crítico de Empresas Transnacionales*. Recuperado en 16 de febrero de 2023, de <https://omal.info/spip.php?article4802>.
- Restrepo, J. (2013). La globalización en las relaciones internacionales: Actores internacionales y sistema internacional contemporáneo. *Revista de la Facultad de*

Derecho y Ciencias Políticas, (Vol 43, No. 119), 625-654. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151430876005>.

Ruggie, J. (2013). *Just Business. Multinational Corporations and human rights*. W.W. Norton & Company, Inc.

Russett, B. y Starr, H. (1989). *World Politics: The Menu for Choice*. Editorial Freeman & Co.

Salmón, E. (2014). *Curso de Derecho Internacional Público*. Fondo Editorial de la PUCP.

Zorrilla, S. y Silvestre, J. (1999). *Diccionario de Economía*. Editorial Limusa Noriega.

Recibido: 28/4/2023

Aprobado: 14/6/2023

EMPRESAS
TRANSNACIONALES Y
DERECHOS HUMANOS:
UNA MIRADA DESDE EL
MULTILATERALISMO
TRANSNATIONAL COR-
PORATIONS AND HUMAN
RIGHTS: A VIEW FROM
MULTILATERALISM

Especial 60 aniversario
de Relaciones Diplomáticas entre
Perú y Corea

Paul Duclos Parodi

Embajador Extraordinario y Plenipotenciario del Perú en la República de Corea. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Master of Law en Derecho Internacional Público por la Universidad de Nottingham, Reino Unido y M.A. en Relaciones Internacionales por la Fletcher School of Law and Diplomacy, Estados Unidos. Ha servido en la Misión del Perú en las Naciones Unidas en Nueva York y en las embajadas del Perú en Japón, India y Países Bajos.

Perú y Corea: socios frente al desafío digital y la Cuarta Revolución Industrial

RESUMEN

A lo largo de 60 años de relaciones diplomáticas el Perú y Corea han establecido una relación de trabajo de alta intensidad, desarrollado esquemas de coordinación y cooperación en múltiples instancias. El ámbito del gobierno digital y el desarrollo tecnológico posee, sin embargo, una relevancia especial por representar Corea uno de los actores de mayor presencia internacional en este rubro y por poseer ventajas comparativas constituidas desde hace décadas bajo un liderazgo político decidido. Fruto de esta especial vinculación se ha configurado en Lima un Centro de Cooperación Bilateral en Gobierno y Transformación Digital cuyos proyectos no sólo han redituado de forma favorable en los avances del Estado peruano en estas materias, sino que han puesto de relieve la importancia de una acción inclusiva y comprometida a todo nivel que potencie al Perú ante a los desafíos de la llamada Cuarta Revolución Industrial. Estos esfuerzos trascienden al gobierno central para incorporar asimismo a los actores privados

y a gobiernos locales y regionales, quienes encuentran en la Organización Internacional de Ciudades Inteligentes y Sostenibles, con sede en Seúl, una plataforma adecuada de intercambio de buenas prácticas y espacios de interacción a ser aprovechados por las ciudades interesadas del Perú. El presente artículo hace un recuento de los avances alcanzados bilateralmente en el ámbito digital, con miras a intensificar esta relación especial forjada con Corea del Sur a partir de la confianza y adecuadas sinergias de trabajo alcanzadas, y presenta conclusiones sobre futuras líneas de acción en esta área crucial para el desarrollo del país.

Palabras clave: Cuarta Revolución Industrial, ciencia y tecnología, ciudades inteligentes, Perú y Corea, gobierno digital, WeGO, cooperación internacional.

ABSTRACT

Throughout 60 years of diplomatic relations, Peru and Korea have established a highly intense working relationship and developed coordination and cooperation schemes in multiple instances. The field of digital government and technological development has, however, a special relevance for representing Korea one of the actors with the greatest international presence in this field and for its comparative advantages built for decades under determined political leadership. As a result of this special link, a Center for Bilateral Cooperation in Government and Digital Transformation has been set up in Lima, whose projects have not only contributed favorably in the advances of the Peruvian state in these fields, but also highlighted the importance of action at all levels and in an inclusive manner to incorporate Peru into the challenges of the so-called Fourth Industrial Revolution. These efforts transcend the central administration to also incorporate private actors and local and regional governments, who find in the World Smart Sustainable Cities Organization (WeGO), based in Seoul, an adequate platform for the exchange of good practices and spaces for interaction to be taken in advantage by the desired cities of Peru. The

article recounts the progress achieved, with a view to intensifying this special relationship forged with South Korea based on trust and adequate working synergies, as well as presents conclusions on future lines of action in this crucial area for development of the country.

Key words: Fourth Industrial Revolution, Science and Technology, Smart Cities, Peru and Korea, Digital Government, WeGO, International Cooperation.

1. Introducción

El Perú y la República de Corea celebran sesenta años de relaciones diplomáticas sobre la base de una visión común y valores compartidos. El contexto internacional en el que conmemoramos este importante hito en nuestra relación bilateral es estructuralmente diferente al momento en el cual, a través de un comunicado conjunto el 1 de abril de 1963, nos comprometimos a “promover los intercambios culturales y comerciales” entre nuestros países.

A lo largo de este periodo hemos suscrito un Acuerdo de Libre Comercio en el año 2011 y establecido desde el año 2012 una Asociación Estratégica Integral con espacios de articulación en todos los ámbitos. Somos, asimismo, importantes actores en la escena internacional desde nuestra activa participación en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y los aportes a la paz y seguridad internacional a través de nuestras respectivas membresías como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad hasta la lucha contra contra flagelos como el terrorismo, la corrupción, las drogas y el combate al cambio climático, así como por promover iniciativas en favor de la democracia o en la negociación de un acuerdo contra la contaminación por plásticos, actualmente presidido por el Perú y en el que Corea será anfitrión de su cuarta sesión de trabajo en 2024.

En esta evolución, la cooperación se ha incrementado en numerosos sectores, particularmente en los ámbitos de defensa y salud. El comercio bilateral ha visto un crecimiento sostenido de nuestras exportaciones y se ha ampliado el acceso de los productos agroindustriales peruanos, así como las inversiones coreanas a nuestro país.

Esta intensa y diversificada relación no puede soslayar, sin embargo, el vertiginoso crecimiento coreano en el ámbito de las tecnologías de la información y de la comunicación, inserto en el contexto de la Cuarta Revolución Industrial, en el cual ejerce un reconocido liderazgo internacional.

Dicho contexto se explica en una aceleración universal sin precedentes del desarrollo tecnológico que afecta no sólo a los modelos productivos, sino al ordenamiento social en todos sus niveles con el riesgo, para aquellas sociedades que sean incapaces de adaptarse, de quedar marginadas o limitadas para enfrentar sus desafíos de desarrollo más acuciantes.

Esta reflexión busca abordar la oportunidad que ofrece nuestra privilegiada vinculación con la República de Corea para fortalecer la capacidad digital en nuestro país, a partir de la vasta experiencia coreana, las actuales iniciativas en curso, una acción proactiva a nivel nacional y los posibles aspectos prioritarios a ser explorados en el futuro.

2. Corea y el milagro del río Han

Hace poco más de sesenta años, Corea del Sur inició un proceso impresionante y sostenido de crecimiento económico. Pasó de un PBI de menos de US\$ 100 *per cápita* en 1960 a casi US\$ 33 000 a finales de 2021, erigiendo una historia “improbable” de construcción de una nación¹ que, aunada a su consolidación democrática, es conocida como el “milagro del río Han” por el río que atraviesa la ciudad de Seúl.

Ese mismo nivel de proyección es expresado también en numerosos índices globales en el campo de la ciencia y la tecnología, como la Encuesta de las Naciones Unidas sobre gobierno digital² o el ICT Development Index, en el cual ocupó el primer lugar durante dos años consecutivos hasta su discontinuación el 2018. La República de Corea ha obtenido resultados similares en penetración de internet, teléfonos inteligentes o tecnología 5G. Ello se combina con su destacada capacidad de innovación en donde, de acuerdo con el WIPO Global Innovation Index Core 2019, obtuvo el puesto 6 en 2022, el primero de la región de Asia y Oceanía³, luego de no figurar entre los primeros diez países hasta el año 2016.

Estos avances digitales han permitido a este país no sólo potenciar su desarrollo sino ofrecer beneficios concretos a la población, como alertas al COVID-19, luego de identificar por código QR a personas que habían estado en contacto con posibles contagiados, ofrecer información en tiempo real sobre dónde y cuándo adquirir mascarillas o destacados logros en el campo de la educación virtual.

Estos resultados fueron concebidos a partir de la década de los 60 cuando el gobierno decidió priorizar la tecnología digital como un pilar de su desarrollo nacional, iniciando así un proceso de crecimiento incremental

con la elaboración de un primer plan quinquenal de promoción y con un ministerio abocado a esas tareas. Luego de computarizar la información básica nacional, como las bibliotecas de las universidades públicas y privadas y los antecedentes judiciales, en las décadas de los 70 y 80, elaboró el primer Sistema de Información Básica Nacional (NBIS). Ello se realizó con el objetivo de generar un sistema interconectado y uniformizado en el rubro financiero, accesible a todas las instituciones nacionales, ya sea de datos relativos tanto a residentes y bienes raíces, como de automóviles, declaraciones aduaneras o estadísticas económicas.

Estos avances fueron acompañados de intensas inversiones en estructura digital, como la generación de un internet de banda ancha (2000), el desarrollo del gobierno electrónico (2001-2007), del gobierno inteligente (2013-2016) y del establecimiento de estructura administrativa de la Cuarta Revolución Industrial (2017-2022).

Más recientemente, el Ministerio de Ciencia y Tecnología estableció en 2020 un Nuevo Pacto Digital, acompañado con planes de acción ambiciosos y presupuesto consistente⁴, a fin de alcanzar lo que se denomina el DNA: Data, Network and Artificial Intelligence de la economía nacional, que comprende el desarrollo de nuevas industrias, incluido el metaverso.

Asimismo, esta visión ha permitido una inversión inédita de US \$229 mil millones para lo que será el mayor centro de producción de semiconductores, necesarios para la alta tecnología global, en la provincia de Gyeonggi para el año 2042. Este centro de producción sería operado por Samsung Electronics y contará con quince complejos industriales estratégicos no sólo de semiconductores sino también de baterías, carros bioelectrónicos, robots e industria del entretenimiento, como garantía, al mismo tiempo, de soberanía nacional de estas industrias.

La arquitectura coreana en ciencia y tecnología cuenta con un comité presidencial como principal responsable, bajo el Ministerio de Gobierno. La estrategia diseñada por esta instancia es implementada por los ministerios del Interior y Seguridad (MOIS) con relación al gobierno digital, y de Ciencia y Tecnología, y de Economía y Finanzas para temas presupuestales.

Se ha establecido, además, una Agencia Nacional de la Sociedad de la Información (NIA), como mecanismo de coordinación política, que trabaja directamente con el gobierno peruano en la cooperación vinculada a este rubro, construyendo capacidades a través de programas e intercambios y asesorando los mejores proyectos de acuerdo con nuestras propias circunstancias y necesidades.

3. La Cooperación bilateral hacia el fortalecimiento de un gobierno digital⁵

Corea se ha constituido desde el año 2017 en un aliado estratégico en la transformación e innovación digital. Ello, en consonancia con nuestro Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) al año 2050, que destaca entre sus nueve grandes ejes el “Acelerar la transformación digital para la generación de valor en la sociedad”, en consonancia con nuestra política nacional de transformación digital (PNTD).

El gobierno coreano ha contribuido directamente en la creación del Centro de Cooperación en Gobierno y Transformación Digital Perú-Corea, el cual desde 2021 desarrolla estrategias para promover el uso de tecnologías digitales que ofrezcan mejores servicios a los ciudadanos y permita la inclusión digital en todos los sectores nacionales. Su configuración ha sido un factor importante en la sustantiva mejora del Perú en los principales índices internacionales en este rubro en los últimos años⁶.

La Secretaría Técnica de la Presidencia del Consejo de Ministros es quien coordina directamente la actuación del referido centro de cooperación sobre la base de las prioridades nacionales: el uso de servicios de computación en la nube, el establecimiento de un carnet de identidad digital seguro, la gestión de documentos con firma digital y la ciberseguridad⁷. Cada período de operaciones en el apoyo a este centro es de tres años, el cual puede ser renovado.

La cooperación coreana ha permitido desarrollar, a la fecha, doce proyectos focalizados, entre otros, en la informatización regional, los manejos administrativos digitales, un sistema de administración de documentos a partir de la construcción de una nube, el rediseño del servicio público administrativo a través de una estrategia de informatización y, para el año 2023, se busca evaluar la factibilidad de un sistema de identificación de identidad digital y el establecimiento de una plataforma nacional que estandarice e integre la información del sector público.

Es interesante revisar, también, la experiencia coreana compilada en el catálogo 100 Servicios de Gobierno Digital en Korea⁸, que enumera múltiples servicios que pueden también ser implementados en áreas como transporte, relaciones gobierno-ciudadanos, asuntos judiciales, comunicación, educación, cultura, salud, seguridad, medio ambiente, entre otros.

Resulta por ello prioritario renovar las sinergias con Corea en este ámbito y fortalecerlas con otras iniciativas complementarias, que también vienen siendo promovidas y auspiciadas por instituciones coreanas. Por ejemplo, se ha establecido un programa de cooperación trianual desde el año 2022 sobre planeamiento en ciencia y tecnología organizado por el Instituto de Políticas en Ciencia y Tecnología (STEPI).

Este esquema ofrecido al Perú como parte de la ayuda oficial al desarrollo es liderado por el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC)⁹, a fin de fortalecer las capacidades de los funcionarios públicos nacionales en el planeamiento e inserción tecnológica en los siguientes sectores priorizados: agroindustria, maderas, textiles, minería e industrias avanzadas y creativas, por medio de talleres de capacitación y formación de capacidades tanto en el Perú como en Corea del Sur.

El objetivo final será la elaboración de una hoja de ruta nacional y el establecimiento de un centro de construcción de capacidades de planificación tecnológica al final del proceso previsto para el año 2024.

4. La Organización Mundial de Ciudades Inteligentes Sostenibles (WeGO)

Es importante que los avances en digitalización se vean, asimismo, complementados a nivel de los gobiernos regionales y locales, particularmente en su asociación con los programas del gobierno central, acompañados por el sector privado, y apoyados en buenas prácticas y recomendaciones de políticas en ciencia y tecnología.

Esa es la visión que promovió la creación, bajo el auspicio del gobierno coreano¹⁰ y de la ciudad de Seúl, de la Organización Mundial de Ciudades Inteligentes Sostenibles (WeGO). Esta entidad contribuye, desde su fundación en 2010, al desarrollo digital sostenible de sus miembros, incluyendo el desarrollo de actividades e iniciativas de capacitación, intercambios de experiencia y asesoría en asuntos de interés prioritario de cada ciudad.

En 2003, Corea ya había considerado al establecimiento de ciudades inteligentes como una prioridad para su crecimiento, y esa profusa experiencia acumulada busca ser compartida a través del auspicio de esta

plataforma multilateral mediante la implementación digital de servicios de calidad que van desde la educación y turismo, hasta los servicios médicos y el transporte, generando una nueva cultura urbana inclusiva y sostenible.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), una “ciudad inteligente” es aquella que “aprovecha de manera efectiva la digitalización para impulsar el bienestar de los ciudadanos y brindar servicios y entornos urbanos más eficientes, sostenibles e inclusivos. Todo ello, como parte de un proceso colaborativo entre múltiples partes interesadas” (2020, p. 8). Es decir, enfatiza sobre todo la participación de las poblaciones en el desarrollo de proyectos, a partir de asociaciones y alianzas colaborativas.

En este caso, WeGO contribuye acercando las buenas prácticas alcanzadas por alrededor de 157 ciudades participantes de todo el mundo, generando estudios de factibilidad y procurando su implementación, incluyendo un posible financiamiento internacional. Desde el Perú, forman parte de este organismo las ciudades de Lima, Cusco y Urubamba, habiendo sido Lima beneficiaria de un estudio de factibilidad como “Destino turístico inteligente” en el año 2022.

La composición de esta organización es *sui generis*, pues incorpora tanto a ciudades y gobiernos locales (Estados, provincias, regiones y distritos), como a corporaciones (empresas multinacionales, pequeñas y medianas empresas, y *startups*) e instituciones (asociaciones, agencias públicas, instituciones académicas y ONG)¹¹.

Su gobernanza recae, sin embargo, en las propias ciudades bajo la presidencia de Seúl, pudiendo ofrecerse como vicepresidentes, en diversas posiciones del Secretariado, o como sede regional, así como participar en la reunión central o asamblea de miembros cada tres años¹².

5. Conclusiones

En el año 1967 se introdujo en el gobierno coreano la primera computadora para procesamiento de la información —pasando a convertirse en un tiempo relativamente corto— de una administración manual, a la potencia internacional en procesamiento digital que es hoy. En ese campo, como en otros, tiene mucho que aportar al Perú.

Una primera gran conclusión de la experiencia coreana es la importancia de fortalecer de manera decidida nuestra arquitectura vinculada a la

promoción de las tecnologías de la información y gobierno digital. Ello sólo será posible a través de una institución con capacidad de interlocución política, idealmente un Ministerio de Ciencia y Tecnología, que cuente con un presupuesto adecuado para permitir una inserción efectiva en la Cuarta Revolución Industrial.

Se trata de una decisión de envergadura que dote, en primer término, de una conectividad de internet básica a las ciudades del país, como base mínima para ofrecer mejores servicios digitales. Posteriormente, se estará en condiciones de desarrollar estrategias vinculadas a otras áreas de la ciencia como la nanotecnología, la computación cuántica, el internet de las cosas, etc.

El conocimiento de la experiencia coreana, a través del Centro de Cooperación en Gobierno y Transformación Digital, parte por ofrecer una perspectiva holística dirigida a preparar y empoderar a la población en la era digital. Se debe continuar fortaleciendo y aprovechando estas sinergias con Corea, como potencia mundial en estas temáticas, país dispuesto a compartir sus experiencias y avances positivos.

En el ámbito externo es importante procurar un acercamiento con países afines para generar una aproximación flexible a las nuevas regulaciones tecnológicas internacionales que asegure que la gobernanza en este rubro pueda acercarse a las necesidades de los países en desarrollo, para lo cual la coordinación con Corea será muy relevante.

Finalmente, se debe fomentar también que un número mayor de ciudades interesadas del Perú puedan incorporarse a las labores de WeGO. Ello se condice plenamente con los esfuerzos dirigidos a potenciar los servicios ciudadanos a través del gobierno digital, tanto a nivel nacional como local. Las oficinas desconcentradas de la Cancillería pueden servir como interlocutores adecuados para explicar los objetivos y funciones de esta organización internacional en las ciudades en las que se encuentren realizando funciones.

REFERENCIAS

Kurbalija, J. (2021). The Era of Digital Foreign Policy: Comprehensive Approaches to Digitalisation. *Política Internacional*, 130, julio-diciembre.

Ministry of the Interior and Safety (2017). 50 year footprint of Korean eGovernment 1967-2017. *The Greatest Leap in Korean History*.

- Ministry of the Interior and Safety and National Information Society Agency (2023). *Korea's 100 Digital Government Services*. <https://smartcity.go.kr/wp-content/uploads/2023/03/Koreas-100-Digital-Government-Services%EC%98%81%EB%AC%B8-2023.pdf>
- OECD (2020). *Smart Cities and Inclusive Growth*. https://www.oecd.org/cfe/cities/OECD_Policy_Paper_Smart_Cities_and_Inclusive_Growth.pdf
- Tudor, D. (2018). Korea. *The Impossible Country*. Tuttle Publishing.
- Sandoval, D. (2019). *La Cuarta Revolución Industrial en el marco de la competencia entre China y Estados Unidos por la hegemonía. Una propuesta para la política exterior del Perú* [Tesis de grado]. Academia Diplomática del Perú.
- Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros (2023). Entrevista a Marushka Chocobar. *BILATERAL Revista Diplomática*, 34, (Año 7), 24-29.
- United Nations (s.f.) *E-government survey 2022*. UN. <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>
- Wagner, A. (2021). Los Nuevos tema de agenda de política exterior en un sistema internacional en transformación. *Política Internacional*. 130, julio-diciembre 2021, 201-211.

NOTAS

- 1 Tudor, Daniel, 2018, "Korea. The Impossible Country", p.11.
- 2 Corea ocupó el segundo lugar en el UN e-government survey del año 2022.
- 3 Ver: Global Innovation Index 2022, What is the future of innovation driven growth? <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2022-en-main-report-global-innovation-index-2022-15th-edition.pdf>, p. 50
- 4 En el año 2022, destinó una inversión de 9 trillones de wones (alrededor de 770,00 mil millones de dólares americanos). Ver Nota de Prensa: "Korea's Digital New Deal 2.0 Action Plan 2022" en <https://www.msit.go.kr/eng/bbs/view.do?sCode=eng&mPid=4&mPid=2&pageIndex=&bbsSeqNo=42&nttSeqNo=626&searchOpt=ALL&searchTxt=>
- 5 Actualmente Corea apoya este tipo de centros, aparte del Perú, en Uzbekistán, Serbia, Túnez, Indonesia, Costa Rica, Paraguay, Camboya y Laos.

- 6 En el índice de Madurez GovTech (2022) escaló 29 posiciones ubicándose en el grupo de alto desempeño, en el índice de Desarrollo del E-Gobierno (2022), escaló 12 posiciones, en el índice de Ciberseguridad global (2022) subió 9 posiciones y en el índice de preparación IA de Gobierno (2022) escaló 30 posiciones.
- 7 Ver entrevista a la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, Marushka Chocobar, Revista Bilateral, 2023, p. 27.
- 8 Ver “Korea´s 100 Digital Government Services”, 2017, en <https://smartcity.go.kr/wp-content/uploads/2023/03/Koreas-100-Digital-Government-Services%EC%98%81%EB%AC%B8-2023.pdf>
- 9 Participan también representantes de la Pontificia Universidad Católica del Perú, de la Universidad Nacional de Ingeniería, de la Universidad Agraria La Molina y de la Agencia de Investigación Ambiental.
- 10 Corea se ha constituido, asimismo, como un líder en la configuración de ciudades inteligentes a través de proyectos de gran escala y que han pasado por las fases de construcción, conexión y fortalecimiento de estas capacidades.
- 11 La composición actual agrupa a 215 miembros: 160 gobiernos locales, 37 corporaciones y 18 instituciones. Mayor información puede obtenerse en el portal www.we-gov.org
- 12 Como la que se realizará en Seúl en septiembre de este año.

Yungjoon Jo

Embajador de la República de Corea en el Perú (2020-2023). Licenciado en Literatura Española. Máster en Estudios Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Ha desempeñado funciones como diplomático en Perú, Dinamarca, Países Bajos y Canadá.

Corea y Perú: socios estratégicos hacia el futuro

RESUMEN

Con motivo de la conmemoración del sexagésimo aniversario de relaciones diplomáticas entre Corea y Perú, el presente artículo analiza la fecunda relación bilateral y enfatiza hitos en el estrechamiento de lazos como el establecimiento del Tratado de Libre Comercio (TLC) en 2011 y la Asociación Estratégica Integral en 2012. De igual forma, este artículo examina cómo la relación se fortalece a través de espacios multilaterales compartidos (APEC) y las posibilidades de robustecer aún más nuestras sinergias en espacios multilaterales a futuro como, por ejemplo, la adhesión de Perú a la OCDE y la adhesión de Corea como Estado Asociado de la Alianza del Pacífico. Finalmente, se describen iniciativas de cooperación reciente en diversos sectores como reforma del servicio civil, defensa, salud, infraestructura y transformación digital.

Palabras clave: Corea, Perú, asistencia oficial para el desarrollo, Tratado de Libre Comercio, asociación estratégica integral, OCDE, Alianza del Pacífico.

ABSTRACT

On the occasion of the commemoration of the sixtieth anniversary of diplomatic relations between Korea and Peru, this article analyzes the fruitful bilateral relationship and emphasizes milestones in the strengthening of ties such as the

establishment of the Free Trade Agreement (FTA) in 2011 and the Comprehensive Strategic Partnership in 2012. Likewise, the article examines how the relationship is strengthened through shared multilateral spaces (APEC) and the possibilities of further strengthening our synergies in multilateral spaces in the future, such as Peru's accession to the OECD and Korea's accession as an Associated State of the Pacific Alliance. Finally, recent cooperation initiatives in various sectors such as civil service reform, defense, health, infrastructure and digital transformation are described.

Key words: LKorea, Peru, Official Development Assistance, Free Trade Agreement, Comprehensive Strategic Partnership, OECD, Pacific Alliance.

1. Evolución de la relación bilateral entre Corea y Perú

Este año se conmemora el sesenta aniversario del establecimiento de las relaciones diplomáticas entre la República de Corea y el Perú. Nuestras dos naciones han venido desarrollando una sólida relación amistosa y cooperativa desde 1963. En materia política, el establecimiento de nuestra Asociación Estratégica Integral suscrita en 2012 fue un paso bastante significativo para fortalecer y diversificar nuestra cooperación bilateral en múltiples campos.

Es notable que nuestra sólida historia de cooperación se atribuya también a que compartimos valores universales como los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho y el multilateralismo, los cuales hemos defendido de manera conjunta en la escena global. Por ello, ambos países han podido trabajar juntos en el escenario internacional para abordar agendas globales de interés común.

Asimismo, nuestros países han ampliado su cooperación bilateral para contribuir a la prosperidad mutua. En particular, la firma del tratado de libre comercio (TLC) entre los dos países en 2011 fortaleció aún más el comercio bilateral y la inversión coreana en Perú, convirtiendo a los dos países en importantes socios económicos a través del Pacífico.

Asimismo, tras la firma de la Asociación Estratégica Integral, Corea y Perú han fortalecido su cooperación en diversos ámbitos, como el intercambio de altas autoridades, el comercio y la inversión, la construcción de infraestructura, la industria de defensa, el medio ambiente, la ciencia y tecnología, el intercambio de experiencias en gestión pública, entre otros.

En esa línea, Corea también está ejecutando varios programas de cooperación con el propósito de apoyar el desarrollo socioeconómico del Perú, enfocándose en cuatro áreas: capacitación de los gestores públicos, salud pública para los más vulnerables, transporte sostenible y medio ambiente.

En tanto, el gobierno coreano reconoce y agradece el constante apoyo del gobierno peruano en condenar las ilegales pruebas de misiles balísticos o nucleares realizadas por Corea del Norte en los últimos años y el compromiso del Perú con su firme apoyo al Gobierno coreano en sus iniciativas de establecer la paz duradera en la península coreana.

2. Relaciones económicas dinámicas y fructíferas

Desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) en 2011, ambos países se han visto beneficiados por el intercambio comercial. Según cifras del propio Estado peruano, desde la firma del TLC Corea-Perú, el valor de las exportaciones peruanas a Corea creció a un promedio anual de 6,52%. Esto se refleja en el intercambio comercial entre ambos países, que alcanzó un total de US\$ 3623 millones en 2022; por lo tanto, el comercio bilateral creció 1,8 veces respecto a 2010, un año antes de firmarse el TLC (SUNAT).

El sólido crecimiento del intercambio comercial de ambos países ha logrado posicionar a Corea como el cuarto destino de las exportaciones peruanas y el quinto socio comercial del Perú en 2022. Considero que estos logros se deben principalmente al carácter complementario de nuestras economías; el Perú provee a Corea de muchos productos de calidad necesarios para diversas industrias, mientras que el Perú requiere de Corea productos de industria intermedia y tecnología.

Esto se refleja en las principales exportaciones de Perú a Corea, como productos del sector minero, energético y agrícola, mientras que Corea exporta a Perú vehículos, maquinaria, electrodomésticos y productos de la industria intermedia. Asimismo, la inversión acumulada de Corea en Perú ha alcanzado US\$ 3,2 mil millones en la actualidad (Proinversión, 2022).

Otras oportunidades de crecimiento para ambos países surgen en los espacios conjuntos de cooperación económica como la Alianza del Pacífico, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). En el año 2021, Corea solicitó integrarse a la Alianza del Pacífico como Estado asociado. La

futura incorporación de Corea a este bloque abrirá también la oportunidad para seguir profundizando los lazos económicos entre Corea y Perú, a través de plataformas conjuntas para promover la integración económica.

Por su parte, Perú actualmente está postulando a ser miembro de la OCDE. Por ello, nuestra cooperación sustancial futura se verá fortalecida en el ámbito internacional, aún más cuando se concrete la adhesión de Corea a la Alianza del Pacífico como miembro asociado y la adhesión del Perú a OCDE como miembro pleno. Confío en que estos hitos servirán como nuevos motores para impulsar el vínculo bilateral a un nivel más elevado.

Otra plataforma compartida de trabajo conjunto es el APEC. La Cumbre anual APEC 2024 se realizará en Perú, y la edición de 2025 será en Corea. Esto nos ofrece una ocasión singular para coordinar agendas con miras a estrechar nuestro vínculo de cooperación en este importante foro internacional.

En esa línea, valoro la reciente visita a Corea en abril pasado del vicescanciller peruano, embajador Ignacio Higuera, quien copresidió con sus homólogos coreanos el Mecanismo de Consultas Políticas de Alto Nivel y la Comisión Mixta de Economía, Ciencia y Tecnología. En ambos espacios, nuestros gobiernos analizaron los logros en cooperación bilateral hasta la fecha y se coordinaron los objetivos futuros para el corto y mediano plazo.

3. Intercambio cultural y de personas

Es importante considerar que nuestra relación no se limita a nuestros gobiernos, sino que se extiende también a la relación entre nuestros pueblos. Quiero destacar que recientemente los jóvenes peruanos están muy apasionados por la cultura coreana. Es muy agradable ver su entusiasmo por grupos de K-Pop. Asimismo, cada vez más coreanos quieren viajar al Perú para disfrutar de su diversidad cultural y riqueza natural, en particular, de Machu Picchu, de la Amazonía, entre otros atractivos. Es así como se tiene un registro anual de más de 40 000 turistas coreanos que llegaron al Perú antes de la pandemia (Andina, 2019).

Además de los turistas coreanos, quiero destacar también el rol de la comunidad coreana en el Perú. Aunque es relativamente pequeña en número, considero que esta comunidad contribuye a la sociedad peruana y acerca a nuestras naciones.

Sobre este punto, creo firmemente en que la cultura e intercambio de personas es un puente que trasciende la distancia geográfica entre nuestros países y es capaz de mostrar lo mejor de nuestros pueblos.

4. Cooperación hacia la prosperidad común futura

Corea y Perú son dos países amigos y socios estratégicos ubicados a orillas opuestas de la Cuenca del Pacífico. Por ello, ambas naciones pueden ser los extremos de un puente de cooperación entre Asia del Este y América Latina.

En esa línea, ambos gobiernos necesitarán realizar su mayor esfuerzo para que nuestros países caminen juntos hacia una prosperidad compartida en el futuro. En ese sentido, queremos alcanzar los siguientes objetivos principales, primero, en el marco especial de la conmemoración del sexagésimo aniversario de nuestras relaciones bilaterales deseamos reforzar los vínculos tradicionales de amistad y cooperación a través de intercambios políticos de alto nivel entre nuestros gobiernos.

En segundo lugar, queremos que nuestros países enfrenten principalmente, y de manera conjunta, los grandes desafíos globales, desde la seguridad internacional y la protección de los derechos humanos hasta la adaptación al cambio climático.

Tercero, nuestro objetivo es ampliar aún más el horizonte de la cooperación bilateral hacia sectores como infraestructura, energía, tecnologías de la información y comunicación, gobierno digital y salud pública, entre otros.

Los sectores con mayor potencial de cooperación futura son las cuatro áreas que se desarrollan actualmente, y creo que el segundo grupo de áreas de cooperación son ciencia y tecnología, y transformación digital. El deseo del gobierno coreano es compartir las buenas prácticas y su conocimiento con el Perú en estas áreas.

Algunos ejemplos concretos alcanzados por esta fructífera cooperación son: la suscripción del acuerdo Gobierno a Gobierno (G2G) para la construcción del aeropuerto internacional de Chinchero en Cusco (sector infraestructura), el suministro de 20 aviones de entrenamiento KT1-P (16 coproducidos, sector defensa), el establecimiento del Centro de Cooperación en Gobierno y Transformación Digital Perú-Corea (sector capacitación de la gestión pública), y el establecimiento y equipamiento

de los hospitales de la Solidaridad Perú – Corea y ayuda humanitaria en el marco de la pandemia del COVID-19 (sector salud).

Cuarto, queremos promover con más intensidad el intercambio comercial y la inversión mutua entre ambos países, sobre todo en el área de infraestructura.

Por último, pero no menos importante, trabajaremos para profundizar el entendimiento mutuo entre nuestras naciones y para intensificar el intercambio de personas entre nuestros pueblos.

5. Conclusión

Corea y Perú son un caso exitoso de cooperación y amistad que supera la distancia geográfica entre ambos. Aunque la agenda conjunta se ha fortalecido y diversificado notablemente en los últimos años, aún hay muchas oportunidades para afianzar esta tendencia e impulsar el potencial de nuestros dos países.

De igual manera, este vínculo amistoso puede servir de ejemplo y puente para pavimentar un vínculo más fluido entre Corea y América Latina y, a su vez, entre Perú y Asia del Este.

¡Felicitaciones a Corea y Perú por el sexagésimo aniversario de relaciones diplomáticas!

REFERENCIAS

Andina (2019). Perú es "la puerta de ingreso" para las inversiones de Corea del Sur a Sudamérica. Entrevista al ex Embajador de Corea en Perú, June-hyuck Cho. Andina.

Proinversión (2022). *Registro de Inversión Extranjera Directa*. Ministerio de Economía y Finanzas.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (2022). *Anuarios de Comercio Exterior (2010 – 2022)*. Estadísticas de Comercio Exterior. SUNAT.

Christian Fernando Libaque-Saenz

Profesor asociado del Departamento de Ingeniería de la Universidad del Pacífico, Perú, e investigador afiliado al Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico de la misma casa de estudios.

Estrategias para reducir la brecha digital en el Perú: lecciones de la República de Corea

DISCLAIMER: Una versión preliminar de este artículo ha sido publicada como Libaque-Sáenz, C. F. (2016). Strategies for bridging the Internet digital divide in Peru: A benchmarking of South Korea and Chile. En las actas de la International Conference on Information Resources Management (CONF-IRM), Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

RESUMEN

Las tecnologías de la información se han convertido en catalizadores de la economía, sobre todo durante la pandemia. Los países en vías de desarrollo están rezagados con respecto a los desarrollados debido al acceso desigual en términos de infraestructura, uso y habilidades necesarias para beneficiarse de estas tecnologías. Los gobiernos deben establecer estrategias para reducir esta brecha y lograr la inclusión digital de sus ciudadanos. El presente artículo analiza la situación de la brecha digital del Perú, así como de las políticas establecidas por la República de Corea para reducirla. Corea fue elegido como referente toda vez que es uno de los países líderes en temas tecnológicos. Los resultados evidencian la naturaleza compleja de este fenómeno y sugieren al gobierno peruano recomendaciones basadas en las mejores prácticas coreanas.

Palabras clave: estrategia, inclusión, brecha digital, Perú, Corea.

ABSTRACT

Information technologies have become catalysts of the economy, especially during the pandemic. Developing countries have been lagging behind developed ones because of their unequal access in terms of infrastructure, use, and skills needed to benefit from these technologies. Governments should establish strategies to reduce this gap and achieve the digital inclusion of their citizens. This study analyzes the current status of the digital divide of Peru, and assesses the policies established by the Republic of Korea to reduce this gap. Korea was chosen as benchmark because it is one of the leading countries in technology. Results highlight the complex nature of this phenomenon, and provide the Peruvian government with recommendations based on the best Korean practices.

Keywords: Strategy, inclusion, digital divide, Peru, Korea.

1. Introducción

El internet es un catalizador de la economía pues facilita la provisión de servicios de valor agregado. A finales del siglo pasado, empezó a surgir una “nueva economía” debido al desarrollo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) (Freeman, 2001). Estas tecnologías han cambiado la forma en que trabajamos y vivimos. Sin embargo, si no se promueven adecuadamente estas mismas pueden actuar como una fuente de exclusión, como se evidenció durante la pandemia del COVID-19 entre quienes tenían y quienes carecían de acceso a las TIC (Zheng & Walsham, 2021). Esta brecha, conocida como brecha digital, representa un desafío para los gobiernos (Jamil, 2021).

Dada su importancia, la brecha digital y su impacto económico han sido estudiados en varios niveles. A nivel individual, la literatura se ha centrado en los antecedentes del uso de internet habiendo identificado, entre ellos, factores demográficos como el nivel de ingresos del usuario (ej., Livingstone & Helsper, 2007; Peter & Valkenburg, 2006; van Deursen & van Dijk, 2014; Venkatesh & Sykes, 2013; Vigdor et al., 2014). Por su parte, a nivel de país, Chinn y Fairlie (2007) encontraron que esta brecha está correlacionada con

las diferencias de ingresos entre países. A este mismo nivel, otros estudios como el de Goldfarb y Prince (2008) y Brandtzæg et al. (2011) identificaron patrones de uso de internet, mientras que Barzila-Nahon (2006) y van Dijk (2006) se centraron en medir esta brecha. Estudios más recientes, se enfocan en tecnologías más específicas como las llamadas “tecnologías verdes”, y su impacto en la sostenibilidad ambiental.

A pesar de la importancia de estos hallazgos, aún faltan pautas sobre las mejores prácticas que puedan ayudar a los países en vías de desarrollo a cerrar esta brecha. El presente artículo tiene como objetivo proporcionar un conjunto de potenciales estrategias derivadas de la experiencia de la República de Corea (en adelante Corea), país líder en tecnología.

2. Marco conceptual

2.1. La brecha digital

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define a la “brecha digital” como la diferencia en términos de acceso y uso de TIC a nivel individual, organizacional o global (OECD, 2001). A nivel individual (ej., Rice & Katz, 2003), se hace referencia a la brecha entre personas; a nivel organizacional (ej., Forman et al., 2005), se hace referencia a la brecha entre empresas; y a nivel global (ej., Chinn & Fairlie, 2007), se hace referencia a la brecha entre países. Además, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) sugiere que esta brecha está compuesta por tres dimensiones: acceso, que se refiere a la infraestructura; uso, que se refiere a la generación de valor; y habilidades, que se refiere a la capacidad para hacer uso de las TIC (UIT, 2018). El presente artículo se circunscribe al nivel global y al servicio de internet fijo, pero analiza las tres dimensiones de desigualdad entre los países.

2.2. Países objetivo: Perú y Corea

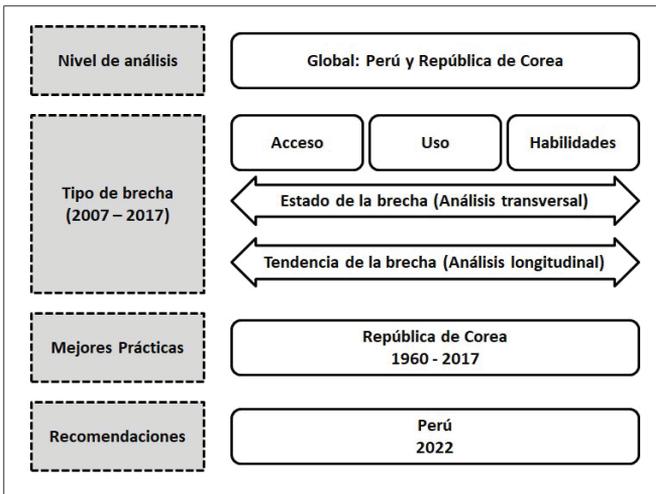
Perú es un país en vías de desarrollo ubicado en América del Sur, con una población estimada de 32 millones de personas y un producto bruto interno (PBI) per cápita de US\$ 12 500 en 2021 (CIA, s.f.). Perú tiene una de las tasas de penetración de internet fijo más bajas de la región, donde sólo el 28,2% de los hogares tenía conexión para el 2017, comparado con el 68,3% del continente

americano (UIT, 2018). Por otro lado, Corea es un país asiático que fue uno de los países más pobres del mundo después de la Guerra de Corea en 1960, cuando tenía un ingreso per cápita inferior a US\$ 100 (UIT, 2003). Al adoptar estrategias adecuadas, este país logró un rápido desarrollo. Por ejemplo, en 2012, lideró el mundo en términos de internet con cerca del 97,4% de los hogares con este servicio (UIT, 2013). Asimismo, ese mismo año, este país alcanzó un PBI per cápita de US\$ 25 467 (Banco Mundial, s.f.). A la fecha, Corea cuenta con el 99,9% de sus hogares conectados a internet y un PBI per cápita de US\$ 44 200 en 2021 (CIA, s.f.). Por lo tanto, el caso de Corea nos permitirá ver un proceso de transformación eficiente en términos de adopción tecnológica.

La Figura 1 resume el marco conceptual propuesto.

Figura 1.

Marco conceptual



3. Metodología

3.1. Medición de la brecha digital

Este estudio se centró en el índice de desarrollo de las TIC (IDI, por sus siglas en inglés) para acceso, uso, y habilidades. Los indicadores que van

del 0 al 10 han sido ampliamente utilizados por la UIT para medir las tres dimensiones de la brecha digital (UIT, 2018).

3.2. Recopilación y análisis de datos

Se utilizaron fuentes secundarias de la siguiente manera: website de la UIT, websites oficiales de ambos países; así como otras fuentes como informes oficiales y estudios académicos.

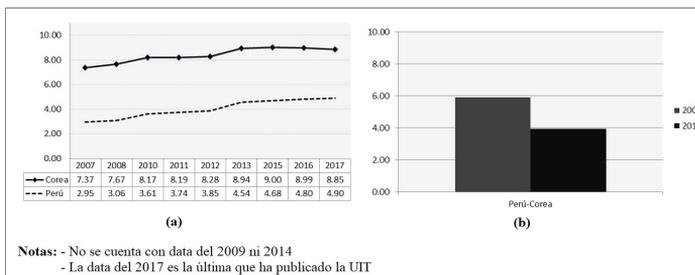
El estado actual de internet fijo se analizó a través de estadísticas descriptivas, mientras que la tendencia de la brecha entre países se analizó utilizando el método Orbicom propuesto por la UIT (ver Orbicom, 2003). Finalmente, se utilizó la metodología de caso de estudio para identificar las mejores prácticas de Corea.

4. Resultados

4.1. Análisis de la brecha digital

Se realizó un análisis longitudinal y transversal entre ambos países de 2007 a 2017. Todos los datos han sido recopilados de informes de la UIT (UIT, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017). En términos de acceso, la Figura 2a muestra que este indicador está aumentando con el tiempo, pero con una velocidad de crecimiento baja. Asimismo, es claro que el Perú está detrás de Corea con un valor IDI de 4,90 y 8,85 respectivamente. Por otro lado, la Figura 2b muestra que la brecha se ha reducido.

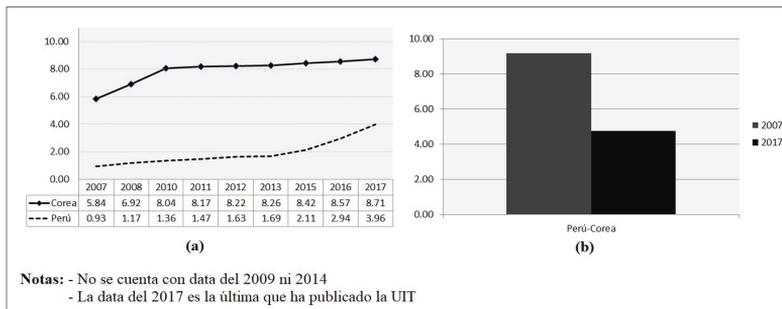
Figura 2.
Acceso IDI



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones

Las Figuras 3a y 3b describen el uso con una tendencia similar a la de acceso. Sin embargo, las diferencias entre países parecen ser considerables, siendo que Corea está por delante de Perú con un IDI de 8,71 y 3,96 respectivamente. Estas cifras sugieren que la brecha entre países también se ha reducido.

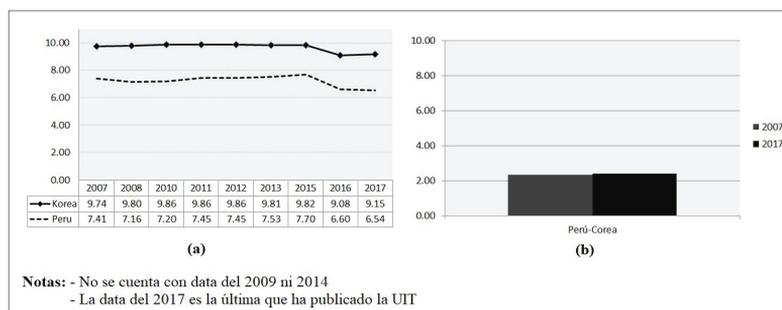
Figura 3.
Uso IDI



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones

Finalmente, la Figura 4a muestra que la tendencia en habilidades es estable y que las diferencias entre países no son altas. Sin embargo, el Perú también está detrás de Corea en esta dimensión, con valores de 9,15 y 6,54, respectivamente. Además, preocupa que esta brecha ha aumentado ligeramente en el tiempo (Figura 4b).

Figura 4.
Habilidades IDI



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones

4.2. Mejores prácticas de Corea

El gobierno coreano implementó planes con visión a largo plazo y con un enfoque incremental. Después de los primeros esfuerzos para la computarización del gobierno, el primer plan se denominó National Basic Information System (NBIS) y duró de 1987 a 1996. Luego puso en marcha el Korea Information Infrastructure (KII) Initiative, de 1995 a 2005. En tercer lugar, Cyber Korea 21 – E-government Initiatives abarcó de 1998 a 2002. En el 2002 se lanzó E-Korea Vision 2006, que más adelante fue renombrado como Broadband IT Korea Vision 2007, que duró hasta 2006. Luego implementó U-Korea, a partir de 2006. A continuación, se detallan únicamente las estrategias más relevantes del proceso coreano.

4.2.1. Acceso

En 1994, la empresa KT fue la primera en lanzar el servicio de internet utilizando la tecnología ISDN¹. Para 1995, este servicio alcanzó apenas el 1% de penetración (UIT, 2003). En ese momento, el gobierno coreano reconoció la existencia de brechas entre las áreas urbanas y rurales y, considerando que la mayoría de las personas que vivían en áreas rurales se dedicaban a actividades agrícolas y pesqueras, se comenzó a brindar conexiones gratuitas a internet en estas áreas.

En 1998, la empresa Thrunet lanzó su servicio de internet de banda ancha utilizando la tecnología de cable módem, el cual impactó en el dinamismo del mercado e incentivó al gobierno a contribuir con el despliegue de infraestructura tecnológica. De esta manera, Corea lanzó la iniciativa KII. Esta iniciativa reunió a los sectores público, privado y de innovación y desarrollo (I+D) con el objetivo de construir una red troncal de alta velocidad a nivel nacional. Esta iniciativa se dividió en: i) KII gobierno, desplegada para brindar servicio a las instituciones gubernamentales, institutos educativos y centros de investigación, ii) KII pública, desplegada por los proveedores para los usuarios finales, y KII *Testbed*, implementada para investigar futuras tecnologías.

Como resultado, la proporción de hogares coreanos con acceso a internet alcanzó un 70,20% (UIT, 2009) en 2002, siendo mayor que el promedio de los países desarrollados en ese momento (UIT, 2003). La economía también había mejorado, alcanzando un PBI per cápita de US\$ 12 094 (Banco Mundial, s.f.). En 1999, las empresas Hanaro y KT ingresaron al mercado de banda ancha utilizando tecnología ADSL². Este entorno multiplataforma mejoró la competencia y redujo los precios (UIT, 2013). Al mismo tiempo, se aprovechó la infraestructura existente en casi 3000 lugares públicos para ofrecer acceso gratuito a internet.

4.2.2. Uso

El gobierno y comercio electrónico, y la educación virtual fueron los pilares que impulsaron el uso de internet en Corea. En 1987, el gobierno lanzó el Sistema Nacional de Información Administrativa (NAIS), un portal que incluía servicios gubernamentales clave en administración, defensa, seguridad, finanzas, educación e investigación a través de la asociación entre los sectores público y privado. Esta estrategia permitió que las personas de las zonas rurales accedieran a los servicios del gobierno. En cuanto a la educación virtual, Edutopia se lanzó en 1995 para brindar una educación de alta calidad. Esta iniciativa se complementó con: i) EDUNET, que se lanzó en 1996 para entregar información a estudiantes, docentes y padres de familia, y ii) el Servicio de Información de Investigación y Educación Coreana (KERIS), lanzado en 1999 para producir material educativo digital. Finalmente, la Ley de Firma Digital de 1999 y el Plan General de Fomento del Comercio Electrónico de 2000 fueron los primeros pasos para el desarrollo del comercio electrónico.

4.2.3. Habilidades

Durante 1960-1987, Corea fue consciente del cambio hacia una sociedad basada en el conocimiento, por lo que fundó tres centros de I+D: i) el Instituto de Ciencia y Tecnología de Corea (KIST), ii) el Instituto Avanzado de Ciencia y Tecnología de Corea (KAIST), y iii) el Instituto de Investigaciones en Electrónica y Telecomunicaciones (ETRI). Algunas de estas iniciativas se dieron con apoyo de Estados Unidos, ya sea de forma directa o indirecta a través de la creación de recursos humanos especializados. Para la formación de capacidades en zonas rurales, el gobierno brindó capacitación a estos pobladores a través de las Administraciones de Desarrollo Rural (RDA). Estas sesiones de capacitación fueron impulsadas con la difusión de tecnologías de banda ancha. Para 1998, la capacitación se extendió a estudiantes de escasos recursos, militares, ancianos, amas de casa y presos (Im, 2002).

4.2.4. Iniciativas más recientes

Una política más reciente es la de New Deal de 2020, con la cual el gobierno coreano planea recuperarse de los efectos negativos de la pandemia y posicionarse como una economía líder. Esta visión no sólo incluye una dimensión digital, sino también una ecológica y humana que buscan posicionar a Corea a la vanguardia en temas de innovación digital, pero de una forma sostenible con el medio ambiente. En cuanto a la dimensión digital, esta visión se centra en el despliegue de nuevos servicios haciendo uso de información y tecnologías emergentes como la inteligencia artificial y la red 5G (Ministerio Coreano de Economía y Finanzas, s.f.).

5. Discusión

El análisis evidencia que la tasa de crecimiento difiere de un país a otro y de una dimensión a otra. Aunque el Perú ha mejorado, aún se encuentra rezagado en términos de acceso. En cuanto al uso, si bien la brecha se ha reducido, las diferencias aún son considerables. En términos de habilidades, las diferencias son pequeñas, pero en lugar de disminuir, esta brecha ha aumentado ligeramente.

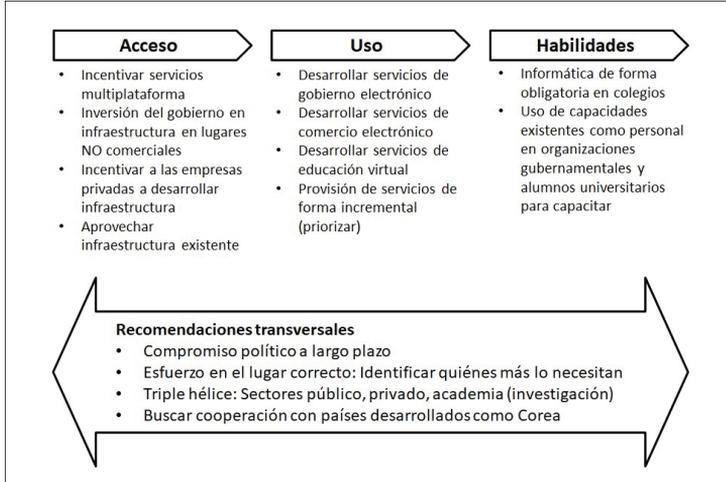
Sobre las mejores prácticas, se observa que Corea apoyó firmemente la inclusión de las TIC en varios campos del país. Brindaron capacitación gratuita para desarrollar capacidades. Esta estrategia se complementó con programas de educación virtual, que es un factor clave para incentivar el uso de internet. Estos hallazgos resaltan la naturaleza recursiva de la relación entre educación y TIC: la educación reduce la brecha digital y el mejor uso de las TIC mejora la educación.

Un segundo hallazgo es que los gobiernos pueden aprovechar la infraestructura existente (ej., oficinas de correos, hospitales). Los resultados muestran que esta estrategia jugó un papel en la reducción de la brecha digital porque permitió el acceso a internet a personas de bajos ingresos. En tercer lugar, es importante identificar a las personas que enfrentan el problema, como los habitantes rurales. Otro hallazgo importante es que la cooperación juega un papel fundamental, por lo que la mayoría de las organizaciones mencionadas se crearon como una asociación de los sectores público, privado y académico (Frieden, 2005).

Al mismo tiempo, los mecanismos de mercado son importantes. Por un lado, los gobiernos deben participar activamente en la atracción de demanda de estos servicios y, por otro lado, deben impulsar la oferta aumentando la infraestructura disponible. Se espera que estas estrategias reduzcan el costo de acceso.

Finalmente, se evidencia que el gobierno electrónico, la educación virtual y el comercio electrónico son factores importantes para aumentar el uso de internet. De hecho, investigaciones previas sugieren que el uso de internet está relacionado con estos servicios (Anderson & Tracey, 2001; Selwyn et al., 2005). La Figura 5 resume estos hallazgos.

Figura 5.
Principales hallazgos



En consecuencia, se sugiere que el Perú aproveche la infraestructura desplegada en cabinas públicas, que son aún populares en el país, para utilizarlas como un servicio tercerizado para las escuelas, por ejemplo. Esta estrategia puede ser especialmente importante en zonas rurales donde la brecha es más notoria. Perú también podría regular de forma más activa el mercado de internet. En Corea, por ejemplo, la Comisión de Comunicaciones de Corea (KCC) juega un rol importante en la regulación de precios en el mercado coreano. Asimismo, se espera que la red dorsal que se está desplegando facilite la provisión de internet a nivel nacional. Este financiamiento se puede extender a otros operadores a fin de que implementen infraestructura en áreas rurales que no sean de interés desde un punto de vista comercial.

Por otro lado, el Perú debe comprometerse con el gobierno electrónico, con la educación virtual y con el comercio electrónico como pilares de esta transformación. Al centrarse en estas áreas, el gobierno peruano no sólo podrá incentivar el uso de internet, sino también brindar las mismas oportunidades a quienes viven en áreas alejadas. Perú puede aprovechar sus buenas relaciones con Corea para establecer cooperación en esta área. En 2021, por ejemplo, se inauguró el Centro de Cooperación en Gobierno y Transformación Digital Perú-Corea, dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) con el fin de acelerar la inclusión digital de los peruanos (Presidencia del Consejo de Ministros, 2021). Este es un primer hito en la cooperación entre ambos países que se enfoca principalmente en la propuesta de desarrollo del gobierno electrónico. Sería recomendable que

el Perú establezca una política a largo plazo que permita la continuidad de esta cooperación y la implementación de las propuestas planteadas.

En cuanto al comercio electrónico, se debe reconocer el rol catalizador de la pandemia. Reportes evidencian nuevos hábitos de compra y el crecimiento de canales digitales (Cámara Peruana de Comercio Electrónico, 2021). Una recomendación sería que se facilite el uso de billeteras digitales en servicios masivos a fin de incentivar el uso de estas tecnologías. En lo que respecta a la educación virtual, la pandemia ha evidenciado las debilidades en temas de infraestructura del país. Por ejemplo, se reporta que el 3% de alumnos matriculados interrumpieron sus estudios en el año 2020 por, entre otras cosas, la falta de conectividad (Ministerio de Educación del Perú, 2022). En tal sentido, es importante primero implementar las recomendaciones previas para la provisión de acceso, lo cual representa la primera brecha digital del país.

Finalmente, dada la relación recursiva entre la educación y el uso de las TIC, se sugiere que ambos factores deben estar presentes en las estrategias del país. Sin embargo, la inversión en educación es aún baja, representando tan sólo el 3,98% del PBI nacional en 2021 (The Global Economy, s.f.). Otro punto importante es incluir cursos de informática en los colegios con carácter obligatorio. En este aspecto, se puede incentivar a alumnos de universidades a brindar apoyo para capacitar a las personas que lo necesitan, como un servicio obligatorio dentro de su plan de estudios (una política similar fue implementada por Corea).

REFERENCIAS

- Anderson, B., & Tracey, K. (2001). Digital living. *American Behavioral Scientist*, 45(3), 456-475.
- Banco Mundial. (s.f.). *World development indicators*. Recuperado de <http://data.worldbank.org/?display=graph>
- Barzilai-Nahon, K. (2006). Gaps and bits: Conceptualizing measurements for digital divide/s. *The Information Society*, 22(5), 269-278.
- Brandtzæg, P. B., Heim, J., & Karahasanović, A. (2011). Understanding the new digital divide - A typology of Internet users in Europe. *International Journal of Human-Computer Studies*, 69(3), 123-138.
- Cámara Peruana de Comercio Electrónico. (2021). *Reporte oficial de la industria de Ecommerce en Perú*. Recuperado de <https://www.capece.org.pe/wp-content/uploads/2021/03/Observatorio-Ecommerce-Peru-2020-2021.pdf>

- Chinn, M. D., & Fairlie, R. W. (2007). The determinants of the global digital divide: A cross-country analysis of computer and Internet penetration. *Oxford Economic Papers*, 59(1), 16–44.
- CIA. (s.f.). *The World Factbook*. Recuperado de <https://www.cia.gov/the-world-factbook/>
- Forman, C., Goldfarb, A., & Forman, C. (2005). How do industry features influence the role of location on Internet adoption? *Journal of the Association for Information Systems*, 6(12), 383–408.
- Freeman, C. (2001). A hard landing for the ‘New Economy’? Information technology and the United States national system of innovation. *Structural Change and Economic Dynamics*, 12(2), 115–139.
- Frieden, R. (2005). Lessons from broadband development in Canada, Japan, Korea and the United States. *Telecommunications Policy*, 29(8), 595–613.
- Goldfarb, A., & Prince, J. (2008). Internet adoption and usage patterns are different: Implications for the digital divide. *Information Economics and Policy*, 20(1), 2–15.
- Im, Y. (2002). *ICT education to narrow digital divide in South Korea*. Hanyang Cyber University: Seúl, Corea del Sur.
- Jamil, S. (2021). From digital divide to digital inclusion: Challenges for wide-ranging digitalization in Pakistan. *Telecommunications Policy*, 45(8), 102206.
- Livingstone, S., & Helsper, E. (2007). Gradations in digital inclusion: Children, young people and the digital divide. *New Media & Society*, 9(4), 671–696.
- Ministerio Coreano de Economía y Finanzas. (s.f.). *New Deal*. Recuperado de <https://english.moef.go.kr/main.do>
- Ministerio de Educación del Perú. (2022). *124,533 estudiantes interrumpieron su educación en el 2021 debido a la pandemia*. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/607069>
- OECD. (2001). *Understanding the digital divide*. Organisation for Economic Co-Operation and Development: Paris, Francia.
- Orbicom. (2003). *Monitoring the digital divide... and beyond*. Red de las Cátedras UNESCO de Comunicación: Montreal, Canadá.
- Peter, J., & Valkenburg, P. M. (2006). Adolescents’ internet use: Testing the “disappearing digital divide” versus the “emerging digital differentiation” approach. *Poetics*, 34(4–5), 293–305.

- Presidencia del Consejo de Ministros. (2021). *PCM inaugura Centro de Cooperación en Gobierno y Transformación Digital Perú-Corea para acelerar la inclusión digital de toda la ciudadanía*. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/544562>
- Rice, R. E., & Katz, J. E. (2003). Comparing internet and mobile phone usage: Digital divides of usage, adoption, and dropouts. *Telecommunications Policy*, 27(8-9), 597-623.
- Selwyn, N., Gorard, S., & Furlong, J. (2005). Whose Internet is it anyway? *European Journal of Communication*, 20(1), 5-26.
- The Global Economy. (s.f.). *Peru: Education spending, percent of GDP*. Recuperado de https://www.theglobaleconomy.com/Peru/Education_spending/
- UIT. (2003). *Broadband Korea: Internet case study*. Unión Internacional de Telecomunicaciones: Ginebra, Suiza.
- UIT. (2009). *Measuring the information society 2009*. Unión Internacional de Telecomunicaciones: Ginebra, Suiza.
- UIT. (2010). *Measuring the information society 2010*. Unión Internacional de Telecomunicaciones: Ginebra, Suiza.
- UIT. (2011). *Measuring the information society 2011*. Unión Internacional de Telecomunicaciones: Ginebra, Suiza.
- UIT. (2012). *Measuring the information society 2012*. Unión Internacional de Telecomunicaciones: Ginebra, Suiza.
- UIT. (2013). *Measuring the information society 2013*. Unión Internacional de Telecomunicaciones: Ginebra, Suiza.
- UIT. (2014). *Measuring the information society 2014*. Unión Internacional de Telecomunicaciones: Ginebra, Suiza.
- UIT. (2015). *Measuring the information society 2015*. Unión Internacional de Telecomunicaciones: Ginebra, Suiza.
- UIT. (2016). *Measuring the information society 2016*. Unión Internacional de Telecomunicaciones: Ginebra, Suiza.
- UIT. (2017). *Measuring the information society 2017*. Unión Internacional de Telecomunicaciones: Ginebra, Suiza.
- UIT. (2018). *Measuring the information society 2018*. Unión Internacional de Telecomunicaciones: Ginebra, Suiza.

- van Deursen, A., & van Dijk, J. (2014). The digital divide shifts to differences in usage. *New Media & Society*, 16(3), 507–526.
- van Dijk, J. (2006). Digital divide research, achievements and shortcomings. *Poetics*, 34(4–5), 221–235.
- Venkatesh, V., & Sykes, T. A. (2013). Digital divide initiative success in developing countries: A longitudinal field study in a village in India. *Information Systems Research*, 24(2), 239–260.
- Vigdor, J. L., Ladd, H. F., & Martinez, E. (2014). Scaling the digital divide: Home computer technology and student achievement. *Economic Inquiry*, 52(3), 1103–1119.
- Zheng, Y., & Walsham, G. (2021). Inequality of what? An intersectional approach to digital inequality under Covid-19. *Information and Organization*, 31(1), 100341.

NOTAS

- 1 Red digital de servicios integrados (ISDN, por sus siglas en inglés), es una tecnología para la transmisión de voz y datos a través del servicio de telefonía a bajas velocidades.
- 2 Línea de abonado digital asimétrica (ADSL, por sus siglas en inglés) es una tecnología que permite el envío de datos a través de la línea telefónica convencional, cuya principal característica es que la velocidad de subida es menor a la velocidad de bajada.

Dr. Sang-Chul SHIN

PhD in computer science. Studied computer science at the Korea Advanced Institute of Science and Technology (KAIST). Co-director of the Peru-Korea National Center for Cooperation in Government and Digital Transformation. Participated in national projects of information infrastructure, smart cities, e-government, among others, in the "National Information Society Agency" (NIA) and the "National IT Industry Promotion Agency" (NIPA) of the Republic of Korea.

Opportunity for cooperation as a digital government partner on the 60th anniversary of diplomatic ties between Korea and Peru

ABSTRACT

Korea and Peru celebrated their 60th anniversary in 2023, following the establishment of diplomatic ties in 1963. With the advent of the digital age, cooperation in the field of digital governance has become crucial, and both countries recognize the need for further collaboration despite having already experienced various digital innovations. Based on Korea's advanced digital government system and Peru's commitment to government innovation and digital transformation, cooperation has been strengthened by sharing each other's experiences and know-how through DGCC. Through proposals in the field of digital infrastructure and digital governance, the two countries will be able to move forward as partners with continuous cooperation and create a better future.

Key words: e-Government, d-Government, Digital Government, Digital Governance, Digital Transformation, DGCC.

RESUMEN

“El Perú y la República de Corea celebran su 60° aniversario en 2023, tras el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1963. Con la llegada de la era digital, la cooperación en el campo de la gobernanza digital se ha vuelto crucial. Más allá de las innovaciones digitales que han experimentado, ambos países reconocen la necesidad de una mayor colaboración. Tomando en cuenta el avanzado sistema de gobierno digital de Corea y el compromiso del Perú con la innovación gubernamental y la transformación digital, la cooperación entre ambos países se ha fortalecido al compartir experiencias y conocimientos a través del Centro Nacional de Cooperación en Innovación y Transformación Digital Perú-Corea. Mediante propuestas en el campo de la infraestructura y la gobernanza digital, los dos países podrán avanzar como socios con cooperación continua y crear un futuro mejor”.

Palabras clave: gobierno electrónico, gobierno digital, gobernanza digital, transformación digital, DGCC.

1. Introduction

Since establishing diplomatic relations on April 1st, 1963, Korea and Peru are celebrating their 60th anniversary in 2023, marking an important milestone in their long history and cultural exchange. In particular, with the advent of the digital era, cooperation in the field of digital government has become increasingly important.

Digital government aims to enhance the transparency, efficiency, and participation of public services through information and communication technologies. The development of digital technology can contribute to improving national competitiveness and citizens' quality of life.

Korea and Peru have built continuous cooperation for 60 years since the establishment of diplomatic relations. Now, both countries can create better outcomes by sharing each other's experiences and knowledge.

Accordingly, this paper aims to analyze and propose ways in which Korea and Peru can cooperate in the field of digital government and the necessity of

such cooperation, promoting continuous cooperation in digital government between the two countries.

2. The status of digital government in Peru

2.1 *The current status of ICT in Peru*

Due to its continental size and mountainous terrain, Peru faces challenges in establishing telecommunications infrastructure.

In ITU's real-time dash board, Peru's Percentage of population using the Internet is 71% as of 2021, and in the case of fixed broadband, Households with Internet access at home (2021) is 49%, Total fixed broadband subscriptions (2021) is 3,013,195 people¹. Regionally, a digital divide still exists between major cities (84% in the city of Lima) and rural areas (46.8%), according to the 2022 Peruvian Statistical Institute (INEI)².

Mobile Internet access is rather high, with Population covered by a mobile-cellular network (2021) at 89%. As of March 2023, Peru's mobile Internet speed measured an average download speed of 18.01 Mbps and upload speed of 12.47 Mbps, ranking it 111th out of 178 countries (International Institute for Management Development).

For reference, as of March 2023, fixed broadband's average download speed was 78.31 Mbps and upload speed was measured at 37.81 Mbps, ranking 54th.

It is worth noting that the Global Competitiveness Index (GCI) announced by the World Economic Forum in 2022 ranked 65th out of 140 countries but ranked 97th in terms of Internet infrastructure.

It also ranked 86th out of 194 countries surveyed in the Global Cyber Security Index (GCI) evaluated by the ITU.

2.2 *The Status of Peru's Digital Government*

The development of e-government in Peru has made significant progress over the past 20 years, starting in the early 2000s.

2.2.1. Law/Governance

Peru established the Administrative Procedure Law in 2001 and Approved the Information Society Development Plan in Peru in 2006^{3,4}. Then, in 2013, the e-Government Policy 2013-2017 was enacted⁵. In addition, the Administrative Procedure Simplification Act in 2016 and the Electronic Document Act in 2017 were enacted.

E-Government actually started as an organization called ONGEI (Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática) in 2003, but each ministry had already started before that.

ONGEI was renamed 'Secretaría de Gobierno Digital' (SEGDI) in 2017 in accordance with 'the Regulations on the Organization and Functions of the Prime Minister's Office'. SEGDI replaced the category of e-Government with digital government, and moved from the previous administration to a department of the Prime Minister's Office, but was elevated to a secretariat at the level of a deputy minister on par with ministries. However, there was no autonomy or political authority.

Full-fledged digital government began in 2018 when the Digital Government Act (D1412) and the Act on Opening Public Data were enacted⁶.

In addition, in 2020, the Act for the Establishment of the Digital Trust Framework and Digital Transformation System (006/007-2020) took effect, and 'the regulation for establishing a national digital transformation system' was announced^{7,8}.

In September 2021, the government's digital transformation function, including the private sector, was added and renamed from SEGDI to 'Secretaría de Gobierno y Transformación Digital' (SGTD). Its main missions are almost the same as SEGDI, and it is dedicated to i) planning, establishing and operating national strategies (AI, digital transformation, cyber security, digital certification), ii) improving digital inclusion and accessibility, and iii) international cooperation.

In 2022, Peru's 'PNIC 2025 (National Plan for Building Sustainable Infrastructure for Competitiveness)' was presented.

2.2.2. Plans/Policy

The Peruvian digital agenda (ADP) in 2006 and ADP 2.0 in 2011 were the beginnings of Peru's e-government plan.

In May 2011, the government announced the Broadband Development Plan (NBP) to enhance the IT infrastructure network as a universal service, setting a target of 4 million broadband line installations nationwide and a broadband penetration rate of 12.7% by 2016.

In 2013, the 'National Development Strategy – Public Administration Sector 2013-2016' was established and implemented, and administrative document sharing and digital signatures and certifications were established.

In 2016, by announcing a digital strategic plan called 'Digital Peru 2021', national digital transformation began to be promoted.

Since 2018, when the Digital Government Act was enacted, digital government plans have been established, adjusted, and implemented by the country and each ministry every three years. Currently, 'Digital Government 2021-2023' is being promoted, and 4 portfolios, including digital technology and human resources, and 15 digital transformation strategic tasks (PETDs) are being promoted.

In July 2021, the 'Digital Government Vision 2021-2025' plan was announced, further accelerating the digital transformation, and also recently announced the 'Digital Service and Trust Service Framework'.

2.2.3. Peru's Achievements and Significance in Digital Governance

1) Achievements

In the 2022 UN e-Government Development Index (EGDI) ranking, Peru ranked 59th out of 193 countries, a 12-rank increase from 2020. In particular, the e-Participation Index (EPART) rose to 22nd place, ranking second in Latin America after Brazil, and received high marks for the diversity and convenience of digital services, as well as the ease of online participation.

Additionally, on November 10, 2022, Peru was elected as the new chair country of RED GEALC, the Latin American e-government network.

These improved achievements show that the Peruvian government is continuing its digital government efforts. By further developing the e-government system and accelerating the transition to digital government, people's administrative tasks are being processed more efficiently.

2) Significance

The achievements made by the Peruvian government can be viewed as having the following significance: First, by processing work electronically, the speed of work processing has increased and human errors have decreased, greatly improving the efficiency and accuracy of work. Second, by introducing a digital government system, citizens are able to more easily access a variety of public services. Third, the transparency and reliability of both public and private services have greatly improved, increasing citizens' trust in online services. Fourth, cost savings resulting from the introduction of digital technology are being realized not only by the government, but also by the private sector.

3. Case study of digital government collaboration between Korea and Peru

3.1. Establishment and Operation of Korea-Peru Digital Government Cooperation Center

The Korea-Peru Digital Government Cooperation Center (DGCC) was established to strengthen cooperation between the two countries in the field of digital government.

The center was launched in September 2017 by a MoU between the Ministry of Internal and Security of the Republic of Korea and the Office of the Prime Minister of Peru.

They jointly invested \$1 million each for three years, and designated the Korea Information Society Agency (NIA) and Peru's Secretariat of Digital Government Transformation (SGTD) as the leading agencies and agreed to operate them jointly.

As of 2023, the center is in its second extension and includes the following activities:

- Discovery and promotion of cooperative projects in the field of digital government

- Exchange and share digital technology and know-how
- Establishment and cooperation of digital government policies and strategies
- Digital government education and human resources exchange

Following the successful operation of the center over the past six years, an agreement was considered to extend the operation of the center for an additional three years from 2024, and as of April 2023, Korea's official ODA process is underway. Therefore, it is expected that efforts to achieve development and growth in digital government will continue from next year.

Currently, DGCC are installed and operating in the following 9 countries around the world: Peru, Uzbekistan, Serbia, Laos, Costa Rica, Tunisia, Indonesia, Cambodia and Paraguay.

3.2. Implementation of the Korea-Peru Joint Digital Government Cooperation Project

The two countries have launched the "Korea-Peru Digital Cooperation Project" to enhance cooperation in the field of digital government by DGCC. The goal of these projects is to strengthen Peru's digital government capabilities through Korea's experience and technology, and includes various projects to promote digitization across Peru's administration. Various projects that have been carried out since the establishment of the DGCC are listed in Table 1 below.

Table 1.

List of Korea-Peru Digital Cooperation Projects

Year	Project List
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Feasibility Study of e-Document Management • BPR/ISP for administrative work management • A master plan for Local Informatization
2018	<ul style="list-style-type: none"> • Enterprise Architecture introduction • Administrative information sharing system and designing an e-Document sharing platform • A Smart city-based urban integrated control system

- 2019 • Feasibility study of the Peru National Data Center
 - Capacity building programs for public officials in Peru

 - 2021 • Roadmap for the establishment of AI-based civil complaint system for the visually impaired
 - Master plan for AI-based customized individual education system

 - 2022 • BPR/ISP for digital transformation of public services
 - Consulting on introducing the Open Cloud Infrastructure into the document management system
 - Invitational program to Korea

 - 2023 • Feasibility study of Digital ID introduction
 - A migration strategy to PNGD based on PaaS-TA
 - Invitational training to Korea and holding a forum
-

Source: National Information Society Agency

3.3. Enhancement of Capabilities in Korea-Peru Digital Government

3.3.1. Forum

A number of seminars and workshops were held to strengthen the capacity for digital government. The Korea-Peru Digital Government Cooperation Center organized seminars and workshops aimed at enhancing the capacity for digital government among Peruvian government officials every year. The project played a significant role in helping high-level officials in the Peruvian government to acquire the latest trends and technologies in the field of digital government and to strengthen the capacity.

3.3.2. Invitation program to Korea

To enhance the professionalism and competitiveness of Peruvian government officials, a program is held annually in Korea that invites 5-6 officials to experience advanced technology and the current status of Korea's digital government. The program consists of basic lectures, field trips, and corporate cooperation.

3.4. Results and Lessons Learned from Collaboration

Korea and Peru are promoting mutual development through systematic and continuous cooperation in the field of digital government. The key achievements are as follows:

1) The establishment of hardware-based infrastructure

By implementing roadmaps and master plan projects such as the National Data Center (2019), BPR/ISP for administrative work management (2017), and Administrative Information Sharing (2018), there has been a seed role in the upgrade of PIDE (Inter-Ministry Information Sharing) and the construction of PNGD (Digital Government Platform) and duplicated data centers.

2) Implementation of software-based infrastructure

Through projects such as Enterprise Architecture (2018), Administrative Work Management (2018), e-Document Management (2017), and Open Cloud Infrastructure (2022), the cloud-based digital government framework has been completed. Various public services can be loaded onto these bases, enabling more convenient and diverse services for citizens.

3) Sustainable provision of public services based on digital transformation

By carrying out projects such as BPR/ISP for digital transformation (2022), a migration strategy to PNGD (2023), EA (2018), AI-based services (2021), and Digital ID (2023), a foundation has been laid for various and sustainable public services to be applied to cloud systems based on IaaS and PaaS.

In conclusion, these are three key lessons learned from these collaboration cases.

The collaboration strategy of the Korea-Peru DGCC has been promoted in three stages. The center of the first stage was hardware-based infrastructure, the second center was software-based subsystem, and the third center from next year will focus on the digital transformation of public services.

As a result of the first stage collaboration, PNGD, PIDE, data centers, and more have been implemented. In the second stage, PaaS-based eGovernment framework, integrated document management system, National Cyber Security Center, EA, BPR/ISP, and more have been prepared on these infrastructures.

From 2024, Peru's public services will be able to accelerate their digital transformation on a well-designed hardware and software-based infrastructures.

4. Cooperation idea of digital government of the two countries

Both Korea and Peru have achieved significant progress in the field of digital government in recent years. Therefore, the two countries can build a better digital government by sharing their experiences and strengthening mutual cooperation.

Accordingly, the following suggestions are proposed:

1) Strengthen exchange and sharing programs to enhance capacity

Programs for mutual exchange and cooperation among experts in relevant fields, such as government agencies and universities in both countries, are necessary. By sharing the achievements and problems of each country and providing advice and knowledge on each other's issues, problem-solving is possible. In addition, providing education and training programs to experts in the relevant fields in each country can strengthen their capabilities in digital government.

2) Share innovative ideas and technologies and pursue joint projects

Korea and Peru should foster an innovative ecosystem by actively adopting innovative technologies and embracing the diverse experiences of Korea. Both countries need to overcome the problems facing their rapidly changing societies and nations by incorporating ICT technologies. Efforts must be made to actively introduce and apply new technologies such as IoT and big data. Korea and Peru can collaborate on cooperative projects in areas of mutual interest, focusing on utilizing new technologies and discovering and improving new business models and services.

3) Expansion of Digital Infrastructure

Just as a healthy body requires smooth blood flow, a country's system also needs fast logistics flow. In order for Peru to become a leading country in the digital economy, it must first improve its current Internet speed and reduce the digital divide between urban and rural areas by 10

to 100 times. Korea possesses world-class technology and experience in this field, so the two countries can work together to quickly expand their infrastructure. It is important to remember that as Internet speed increases, so does the risk of cyber threats. Therefore, systematic preparation, response, and international cooperation in the field of cybersecurity and information protection are also crucial.

4) Improving Local Informatization and Digital Divide

The gap between urban and rural areas, deserts, and jungle regions in terms of information technology is still significant, with rural areas having slow Internet environments and paper-based work processes. In Korea, the sharing and cooperation of information between urban and local governments are tightly designed and operated. The Korea Local Information Research & Development Institute (KLID) was established to support this effort⁹. Cooperation with KLID is always possible. By overcoming the geographical distance between urban and rural areas and promoting local cooperation, digital government can be accelerated even further.

5) Promotion of digital governance improvement and introduction of national project management methodology

Improvement of governance is also necessary for consistent implementation of digital government policies. The SGTD responsible for this should be reorganized into a separate dedicated organization and reinforced with specialized personnel to match the national competitiveness level.

Introduction of governance design and project management methodology that can systematically manage the Plan-Do-See process is also needed.

The duties specified by law, and the corresponding responsibilities and authorities, should be given. In order for inter-ministerial information sharing and linkage to function smoothly, individual actions by ministries should be avoided, and if violated, budget allocation should be discontinued, and discipline should be enforced through audits.

Of course, basic planning and direction setting should be properly established to be a model. To do this, the new dedicated digital government organization should function as a think tank for the country's ICT field, and be supported by specialized personnel and budget.

5. Conclusion

Both Korea and Peru recognize the importance of the rapidly changing digital economy and digital government. Both countries have already experienced various digital innovations and have overcome many difficulties. In this paper, the achievements of Korea and Peru in building digital infrastructure and key frameworks in the field of digital government are listed, and ways to continue as constant partners in various service and software sectors are suggested.

Based on Korea's advanced digital government system and Peru's efforts to promote government innovation and transparency, the two countries can share their experiences and expertise and strengthen their cooperation. In particular, synergies can be expected in new areas such as artificial intelligence, blockchain, digital ID based on the Internet of Things, smart cities, cybersecurity, and the establishment of a national communication network and digital transformation of various public services. Sharing and supporting experiences with these digital technologies and services will be beneficial for both countries.

Finally, to strengthen this cooperation, strong cooperation and coordination between the two governments are necessary. To this end, each country needs to revise its digital governance and consider political and economic support measures between the two countries.

Through these measures, Korea and Peru can become constant partners in the field of digital government. In the era of the digital economy, we hope that Korea and Peru, the representative countries of Asia and Latin America, will work together and lead the world's digital innovation, creating a better future.

REFERENCES

- Decreto de Urgencia 7 de 2020 [Presidencia del Consejo de Ministros]. Que aprueba el marco de confianza digital. 9 de enero de 2020. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/395322-007-2020>
- Decreto Legislativo 1412 de 2018 [con fuerza de ley]. Por medio de la cual aprueba la Ley de Gobierno Digital. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/289706-1412>
- Decreto Supremo 6 de 2020 [Ministerio del Interior]. Aprueba el reglamento del Decreto Legislativo N° 1458, Decreto Legislativo para sancionar el incumplimiento de las disposiciones emitidas durante la Emergencia Sanitaria a nivel nacional y demás normas emitidas para proteger la vida y la salud de la población por el contagio del COVID-19. 15 de abril de 2020. <https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/475839-006-2020-in>
- Decreto Supremo 31 de 2006 [Presidencia del Consejo de Ministros]. Aprueban Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú – La Agenda Digital Peruana. 21 de junio de 2006. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/292323-031-2006-pcm>
- Decreto Supremo 81 de 2013 [Presidencia del Consejo de Ministros]. 10 de julio de 2013.
- International Institute for Management Development (s.f.). *World Digital Competitiveness Ranking*. International Institute for Management Development. Recuperado en 2022 de <https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-digital-competitiveness/>
- International Telecommunication Union (s.f.). *Digital Development Dashboard*. International Telecommunication Union. Recuperado en mayo 2023 de <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Dashboards/Pages/Digital-Development.aspx>
- Ley del Procedimiento Administrativo General. 21 de marzo de 2021. https://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/delitos_omision/ley27444.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas (s.f.). *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad*. MEF. Recuperado el 24 de octubre 2022 de https://www.mef.gob.pe/concdecompetitividad/Plan_Nacional_de_Infraestructura_para_la_Competitividad_PNIC.pdf
- National Information Society Agency (2022). *DGCC Newsletter #1-#5*, NIA, 2021/2022.
- S. C. Shin, Z. Rakhmatillayev (2019). Digital Transformation of the Public Service Delivery System in Uzbekistan. *IEEE Communication Society*, 2.

United Nations (2022). *UN e-Government Readiness Survey 2022*. UN. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us>

World Economy Forum (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. World Economy Forum.

World Economy Forum (2020). *The Global Competitiveness Report 2020*. World Economy Forum. https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf

NOTES

- 1 Digital Development Dashboard (<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Dashboards/Pages/Digital-Development.aspx>).
- 2 Instituto Nacional de Estadística e Informática (<https://www.gob.pe/inei>).
- 3 Ley del Procedimiento Administrativo General.
- 4 Decreto Supremo 031-2006-PCM.
- 5 Decreto Supremo 081-2013-PCM.
- 6 Decreto Legislativo 1412.
- 7 Decreto Supremo 006-2020-IN.
- 8 Decreto de Urgencia 007-2020.
- 9 Korea Local Information Research & Development Institute (<https://www.klid.or.kr/eng/engOpen.do>).

Joshua Curay Ferrer

Primer secretario en el Servicio Diplomático de la República del Perú. Magíster en Ciencias Políticas Europeas e Integración Social por la Universidad Libre de Bruselas (VUB). Cuenta con diversas publicaciones, entre ellas, el libro “Los intereses nacionales de la República de Corea y su relación con el Perú”. Actualmente, presta servicios como funcionario destacado en la Oficina de Protocolo del Despacho Presidencial.

Corea y su convergencia con el Perú

RESUMEN

El artículo propone, por un lado, dos etapas para explicar la evolución de Corea como actor internacional: i) cohesión interna y ii) proyección al exterior; y, por otro lado —a partir del análisis de la convergencia de intereses— su naturaleza como socio estratégico del Perú. En la etapa de cohesión interna se describe y explica los factores que fundamentan al Estado moderno y como potencia media actual: i) la identidad nacional, ii) la política de gobierno, iii) la cultura empresarial, y iv) la población. En la etapa de proyección al exterior se explica la transición de Corea como potencia media con importantes capacidades internas, desde el fin de la Guerra Fría, hasta convertirse en una potencia media consolidada con plena proyección de sus intereses nacionales, durante las dos primeras décadas del siglo XXI. Finalmente, se analiza la convergencia de los intereses nacionales de Corea con los intereses del Perú, dando a conocer la naturaleza socio-estratégica del primero, así como la gran oportunidad que significa esta asociación para nuestro país.

Palabras clave: intereses nacionales, Corea, Perú, identidad nacional, convergencia, asociación estratégica, desarrollo económico.

ABSTRACT

The article states, on the one hand, two stages which explain the evolution of Korea as an international actor: i) internal cohesion and ii) external projection; and, on the other hand —by the analysis of the convergence of national interests — the nature of Korea as a strategic partner of Peru. In the internal cohesion stage, the factors that underlie the modern State and current middle power are described and explained: i) national identity, ii) government policy, iii) business culture, and iv) the population. The external projection stage explains the transition of Korea as a middle power with important internal capabilities, since the end of the Cold War, to becoming a consolidated middle power with full projection of its national interests, during the first two decades of the XXI century. Finally, the convergence of the national interests of Korea and Peru is analyzed, revealing their strategic partnership and the great opportunity it represents for Peru.

Key words: national interests, Korea, Peru, national identity, convergence, strategic association, economic development.

La República de Corea (en adelante, Corea) es un país cuya evolución lo ha llevado a la palestra desde cualquier tipo de análisis. Su inspiradora historia de independencia, ubicación como epicentro de enfrentamiento ideológico, crecimiento económico, fortalecimiento institucional y, recientemente, proyección internacional, hacen de Corea un “tigre del Asia”, así como nuestros propios logros hacen del Perú un “jaguar de América Latina”. En el marco de los 60 años de relación bilateral, este artículo propone, por un lado, dos etapas para explicar la evolución de Corea como actor internacional: i) cohesión interna y ii) proyección al exterior; y, por otro lado, su naturaleza como socio estratégico del Perú.

1. Cohesión interna

La primera etapa de la evolución de Corea como actor internacional es la “cohesión interna”, en la cual se observan los factores que fundamentaron al Estado moderno y como potencia media de la actualidad: la identidad nacional, la política de gobierno, la cultura empresarial y la población.

1.1. *Identidad nacional*

A lo largo de su historia, la principal característica de Corea es su identidad nacional, la cual ha jugado un rol relevante para su supervivencia, cohesión y posterior proyección. Por ejemplo, en sus orígenes, Corea se vio en la necesidad de defender su supervivencia ante la amenaza de los reinos vecinos de China, Mongolia y Japón (Han, 2009).

Luego, durante el periodo de ocupación japonesa (1910-1945), se fortaleció el sentimiento nacionalista que alimentó el interés por la educación (se fundaron más de 3000 escuelas privadas coreanas) y generó una “guerra de resistencia”. La población se organizó informalmente a través de representantes de las localidades más importantes y un grupo de la élite coreana pudo mantener parte de sus propiedades (Han, 2009).

El 1ro de marzo de 1919, tuvo lugar la declaración de independencia, inspirada en la propuesta del presidente estadounidense Woodrow Wilson de solucionar las reclamaciones coloniales bajo el principio de la autodeterminación de los pueblos (Eckert, 1990). En ese mismo año, el Gobierno Provisional en Shanghái promulgó la nueva constitución, estableciendo un gobierno democrático y republicano, y eligiendo presidente a Ree Syng-man, quien difundió el sentimiento nacionalista a través de sus representaciones diplomáticas en Estados Unidos y Europa (Eckert, 1990).

Un punto relevante que mencionar es la resistencia cultural coreana ante la imposición del idioma japonés, incluyendo el cambio de los nombres coreanos, y la obligación de jurar lealtad al emperador japonés como religión (Han, 2009). Como estipula el lingüista peruano Eduardo Zapata en su libro *Nómades electrónicas* (2017), el idioma y su escritura son parte de la “tecnósfera” o conjunto de códigos y herramientas de información y comunicación que influye en la forma más profunda de interrelación social o “sociósfera” y, a su vez, en la “infósfera” o el mundo de las ideas, valores y costumbres de una determinada sociedad. Por lo tanto, la defensa del *hangul* (escritura coreana desarrollada en el siglo XV) significó la defensa de su identidad y de la propia nación.

La división de Corea en dos Estados a partir del choque de ideologías durante la Guerra Fría no implicó la pérdida de su identidad nacional; por el contrario, se produjeron diversos episodios en los cuales se intentó reducir las tensiones para un mayor acercamiento. Por ejemplo, en el gobierno de Park Chung-hee (1961-1979), se dio la primera política de entendimiento con Corea del Norte para lograr la reunificación, aprovechando el periodo de la Dètente entre la Unión Soviética y los EE. UU. durante el gobierno del

presidente estadounidense Richard Nixon (1969-1974) (Kim, 1977). De los siete puntos presentados, resalta el tercero que versó sobre la superioridad de la homogeneidad de la nación coreana frente a cualquier ideología o sistema.

1.2. Política de gobierno

La política general de gobierno se caracterizó por asegurar la supervivencia del Estado, el fortalecimiento de las capacidades internas y la adaptación a las configuraciones de poder en el sistema internacional coyuntural.

Por ejemplo, en el gobierno provisional de Rhee Syng-man (1919-1948) tuvo lugar la alianza con el Ejército chino, durante la Guerra Sino-Japonesa, con la cual el gobierno provisional fundó su Ejército de Liberación Nacional y difundió propaganda antijaponesa, gracias al apoyo del partido nacionalista chino Kuomintang.

Durante el gobierno de Park Chung-hee (1961-1979) se impulsó la apertura y búsqueda de reconocimiento internacional a través del establecimiento de relaciones diplomáticas con un importante número de países en diferentes regiones: América (Argentina, Colombia, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Canadá), Oriente Medio (Irán, Israel, Arabia Saudí) y Oceanía (Nueva Zelanda).

La política de desarrollo económico de Park Chung-hee fue inspirada en el modelo japonés pre-Primera Guerra Mundial, se propuso la modernización del país a través de los Planes Quinquenales de Desarrollo Económico, teniendo como base tres agencias clave: i) la Junta de Planificación Económica, ii) el Ministerio de Comercio e Industria, y iii) el Ministerio de Finanzas (Cho, 1994). El resultado fue la nacionalización de numerosas empresas, principalmente bancos; el control estricto de divisas para el mantenimiento de una política de industrialización por sustitución de importaciones (García-Blanch, 2002); subsidios a la industria nacional y empresas exportadoras (Sevares, 2010); y la formación de los *chaebol* (grandes conglomerados industriales) (Yip, 2000).

Asimismo, durante el gobierno de Park Chung-hee —y ya desde el gobierno de Rhee Syng-man— se continuó con el valioso apoyo financiero de los EE. UU. y con facilidades comerciales, como parte de una estrategia global estadounidense para contener el avance del comunismo, convirtiendo a Corea en un socio del bloque “capitalista” receptor de importante cooperación para el desarrollo.

En el gobierno de Chun Doo-hwan (1980-1988) se mantuvo la política industrial de Park Chung-hee y se sentaron las bases para el cambio estructural, a largo plazo, hacia una industria de alta tecnología e informática, la cual actualmente genera el valor agregado en los productos coreanos relativos a la industria pesada, automotriz, de comunicaciones y de electrodomésticos en general (Yoon, 2001).

Es decir, desde su fundación, el gobierno coreano tuvo la capacidad de mantener los beneficios que recibía de la configuración del poder en el sistema internacional, entre ellos, el financiamiento, acceso comercial y cooperación; factores de vital importancia para asegurar la consolidación de sus capacidades nacionales.

La política de educación de los primeros gobiernos también incluyó subsidios, financiamiento público y privado, así como la cooperación internacional, principalmente estadounidense (Haggard, 1990). El objetivo fue desarrollar la mano de obra que se requería para el impulso de la industria (Page, 1994).

1.3. Cultura empresarial

Pero no todo ha sido producto de la acción gubernamental. Corea ha contado desde sus orígenes con una importante cultura empresarial que se ha caracterizado por ser pragmática y constante.

Los grupos empresariales coreanos se distinguieron por aprovechar la experiencia previa de industrialización bajo la colonización japonesa y conformar, con el apoyo de los consecutivos gobiernos, conglomerados de capital nacional, llamados *chaebol*, que son el antecedente directo de las empresas actuales como Samsung Electronics, Hyundai Motor, SK Holdings, LG Electronics, Kia Motors, entre otras.

1.4. Población

Como se ha podido observar en el factor de la identidad nacional, la población jugó un rol relevante para la cohesión interna de Corea. Desde 1919, en el marco de la resistencia contra la ocupación japonesa, la población se organizó para sumar esfuerzos en el proceso de alfabetización, el uso de productos coreanos y la valoración de las costumbres nacionales a través de campañas en los medios de comunicación (principalmente en los diarios), la

creación de escuelas privadas y la formación de asociaciones estudiantiles (Han, 2009).

También es importante señalar el enorme sacrificio de la población en la primera etapa de cohesión interna durante la Guerra Fría. Existe documentación que demuestra la contribución económica al modelo coreano de una fuerza laboral bajo condiciones prácticamente esclavistas, así como la influencia del confucianismo para las características de disciplina y compromiso de la población coreana respecto a las metas de los ambiciosos planes económicos quinquenales (Page, 1994).

Al considerar los factores descritos, podemos entender cómo un pequeño Estado (comparable en tamaño con la región Ucayali), y dividido por la ideología y la configuración del poder de la Guerra Fría, logró convertirse en una potencia que se ubica por encima de la media mundial en los distintos ámbitos: político, económico, social y militar.

2. Proyección al exterior

La segunda etapa es la “proyección al exterior” y se sustenta en las capacidades alcanzadas en la etapa anterior. De esta manera, a finales de los años ochenta, Corea como potencia media con importantes capacidades nacionales empezó, tímidamente, a proyectarse al sistema internacional brindando, apoyo a la creación del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en 1989 (CIDOB, 2003).

Con la caída de la Unión Soviética, Corea estableció relaciones diplomáticas con Rusia en 1991 y con China Popular en 1992, terminando formalmente las relaciones con Taiwán.

El ingreso a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue uno de los principales logros de la diplomacia coreana. Históricamente, Corea del Norte había rechazado este reconocimiento porque dejaría una división permanente en la península coreana. Sin embargo, gracias a un ambiente menos tenso, ambas Coreas acordaron ingresar a la ONU simultáneamente el 17 de setiembre de 1991, compitiendo por establecer relaciones con el mayor número de países en vías de desarrollo, sobre todo aquellos pertenecientes al Movimiento No Alineado.

La nueva diplomacia del gobierno de Kim Young-sam (1993-1998), primer presidente civil, reafirmó la apertura y el renovado papel internacional de Corea resaltando cinco conceptos básicos: democracia, libertad, bienestar,

apertura económica y derechos humanos (CIDOB, 2003). En el marco de esta política, dos grandes logros fueron alcanzados: la admisión de Corea a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1996 y la formación de ASEAN+3 (foro político y económico entre los países del ASEAN más China, Japón y Corea).

Al final de los años noventa, la diplomacia comercial coreana emprendió, por primera vez, las negociaciones de Tratado de Libre Comercio con Chile y Singapur, para luego expandir sus acuerdos con la Unión Europea, India, EE. UU. y Perú.

En 1999, Corea se convirtió en miembro fundador del Grupo de los 20 (G-20) y consolidó su proyección internacional durante las dos primeras décadas del siglo XXI. De esta manera, Corea asumió un mayor rol internacional coherente con sus capacidades alcanzadas a través de la participación más activa en temas de preocupación global como la protección del medio ambiente, el control de las armas, la defensa de los derechos humanos, la democracia, el multilateralismo y el derecho internacional; una mayor participación en las misiones de pacificación de la ONU y de cooperación en los países en desarrollo; el establecimiento de sus ciudades como sedes de eventos internacionales; e incluso con una diplomacia cultural apoyada en sus industrias de entretenimiento (cine, teatro, televisión y música), así como en la red de centros culturales alrededor del mundo (Giné, 2008).

Como se ha podido apreciar, la proyección al exterior de Corea como un actor internacional relevante; es decir, como potencia media en ejercicio de sus capacidades internas, se inició tímidamente a finales de los años ochenta, pasando por un periodo de transición en los noventa, y encontrando su consolidación en las dos primeras décadas del siglo XXI.

¿Por qué? Porque el desarrollo de las capacidades nacionales no es suficiente para dar el salto a la proyección internacional, también es necesario un entorno favorable. Antes del fin de la Guerra Fría, Corea no planteaba iniciativas como el control de armamentos y el desarme, la liberalización del comercio, la resolución de conflictos regionales o la protección del medio ambiente. Por el contrario, Corea fue un opositor a los esfuerzos de las potencias medias respecto a estos temas; y en la protección del medio ambiente, solo en las últimas dos décadas, se puede observar una mayor preocupación.

Esto significa que, antes del final de la Guerra Fría, la política exterior de Corea no reflejaba su capacidad alcanzada como potencia media. Sus esfuerzos diplomáticos se habían centrado en resolver el tema norcoreano o fortalecer su alianza con EE. UU., dejando muy poco espacio para las acciones en otros ámbitos. Entonces, el fin de la Guerra Fría significó una

mayor oportunidad para que la política exterior de Corea pueda reflejar su poder como potencia media.

3. Convergencia de intereses con el Perú

Los intereses nacionales son el conjunto de necesidades y aspiraciones de un Estado, y se pueden clasificar según su grado de primacía: primarios y secundarios (Robinson, 1969). Los intereses primarios son conformados por: i) los intereses de supervivencia relativos a la seguridad (supervivencia del territorio, la población y la cultura) y a la independencia (libertad y capacidad de proyección); y ii) los intereses vitales relativos al bienestar (desarrollo económico y social) (García-Bedoya, 2008); y por otro lado, a los intereses secundarios: conformados por: i) los intereses clave, importantes pero no cruciales, y ii) los intereses periféricos que, aun siendo perjudiciales, no afectan seriamente al Estado (Nuechterlein, 1991).

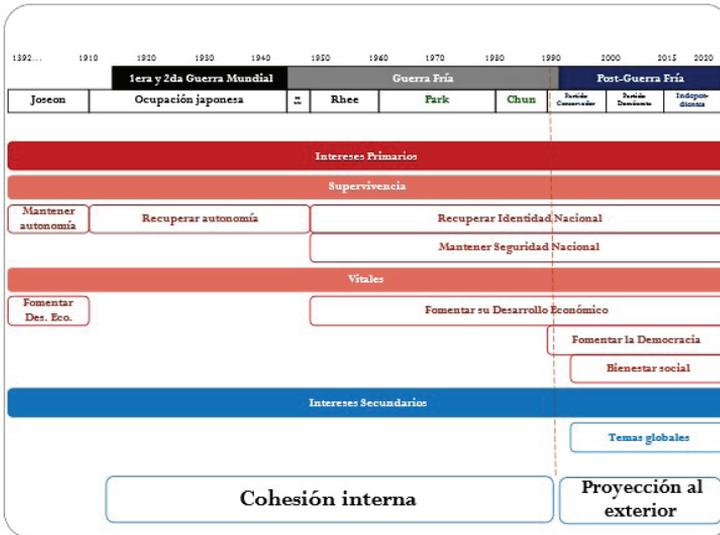
Entonces, en la relación interestatal se pueden identificar intereses en conflicto, complementarios o convergentes, e idénticos que, a su vez, configuran procesos de interacción que pueden ir evolucionando desde la guerra (uso de la fuerza), conflicto (disputa sin acción bélica), cooperación o convergencia (coordinación de acciones) hasta la integración (nula discordia y plena armonía) (Barbé, 2007).

Como conclusión sobre la etapa de cohesión interna de Corea, con relación a sus intereses nacionales, podemos destacar el interés de supervivencia reforzado por su interés vital de desarrollo económico que explicaría la continuidad de la estrategia de alianzas defensivas y alineamientos político-estratégicos con potencias mayores, por ejemplo, con EE. UU. que por su posición de superpotencia pudo garantizar la seguridad nacional y el soporte económico para Corea.

Durante la Guerra Fría, se puede señalar que la traumática división que sufrió el territorio coreano cambió rotundamente la búsqueda de la autonomía (alcanzada en gran parte a partir de 1948) hacia el interés primario y superior de la reunificación coreana. Además, este evento trajo como resultado una amenaza constante a la seguridad nacional de Corea, toda vez la existencia de un vecino inmediato que presenta un discurso hostil y antagonista.

Figura 1.

Ampliación del rango de intereses nacionales de Corea



A partir de la consolidación de la proyección internacional se pueden identificar los principales intereses nacionales: i) recuperar identidad nacional (reunificación de las dos Coreas); ii) mantener la seguridad nacional en alianza con las potencias mayores, dependiendo de la configuración del poder en el sistema internacional; iii) fomentar el desarrollo económico a través de la creación de valor y la apertura comercial; y iv) participar en los principales temas internacionales bajo su papel de potencia media consolidada y miembro de la OCDE y G-20.

Los intereses de Corea en América Latina luego de la Guerra Fría se caracterizan por el dinamismo económico en el comercio, inversión y cooperación al desarrollo. Sin embargo, se mantiene el sesgo en el intercambio. Por un lado, las exportaciones latinoamericanas son en su mayoría productos primarios o de bajo valor agregado como petróleo, minerales (hierro, cobre, aluminio) y productos agrícolas. Por otro lado, las exportaciones coreanas son principalmente productos manufacturados, productos electrónicos y eléctricos, automóviles, entre otros.

Con relación al Perú, el 1° de abril de 1963, Corea establece relaciones diplomáticas con nuestro país, siendo uno de los primeros países asiáticos que se vincula con el Perú. Con el ingreso del Perú al APEC en 1998 se generaron los medios necesarios para el mejor entendimiento político. En 2008, se alcanzó el estatus de Asociación de Cooperación Integral, en 2011

se firmó el Tratado de Libre Comercio y en 2012 se suscribió la Declaración de Asociación Estratégica Integral.

Este alto nivel de asociación estratégica responde a la convergencia de intereses entre el Perú y Corea que se da de manera natural a partir de sus características, historia y proyección.

Por ejemplo, respecto al interés de supervivencia, tanto el Perú como Corea, en su condición de potencias medias, promueven y confían en el multilateralismo, el derecho internacional y el Estado de derecho para la defensa de su integridad territorial y política. El Perú apoya la reunificación coreana y la búsqueda de una solución pacífica a la problemática nuclear en la península.

En cuanto a los intereses vitales, ambos Estados comparten valores fundamentales como es la defensa de la democracia y los derechos humanos, la división de poderes en un esquema republicano, la protección del medio ambiente y la apuesta por el crecimiento y desarrollo socioeconómico a partir de la creación de valor en las industrias, los avances tecnológicos y la apertura comercial.

Desde la perspectiva geográfica existen intereses convergentes para profundizar la relación económica, particularmente, en el marco del APEC y del Foro para la Cooperación entre América Latina y el Sudeste Asiático (FOCALAE – FEALAC). A ello, se suma el interés coreano para convertirse en Estado asociado de la Alianza del Pacífico y, eventualmente, sumarse al Tratado Integral y Progresista de la Asociación Transpacífico (CPTPP).

En suma, desde la ubicación geográfica en la cuenca del Pacífico hasta la convergencia de intereses nacionales, Corea se constituye como un socio estratégico natural para el Perú. Este nivel de relacionamiento es una gran oportunidad que aún falta ser explotada, toda vez que se trata de una potencia media consolidada y que, a diferencia de otras potencias, comparte con el Perú valores comunes profundos.

En ese sentido, además del potencial para las inversiones y comercio, se podría aprovechar las capacidades de Corea en ámbitos específicos como el de energía nuclear para fines pacíficos y de investigación médica; en salud y saneamiento con proyectos en el que se aplique la tecnología coreana en reciclaje de residuales, manejo de aguas servidas y recuperación de ríos; en medio ambiente a través de planes de prevención de desastres naturales, gestión del crecimiento urbano sostenible, modelos de crecimiento verde, entre otros.

En el ámbito de la cooperación el fortalecimiento del desarrollo del factor humano en educación, competitividad, ciencia y tecnología, investigación y desarrollo, e innovación a través de una cooperación coordinada y armonizada con programas multisectoriales y presupuestos plurianuales, así como el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (SINACYT) y su órgano rector, el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC).

En el ámbito de la seguridad y defensa el desarrollo de las capacidades de los efectivos militares y policiales a través de cursos para estudios de perfeccionamiento en las instituciones militares de Corea, y la mejor utilización de los sistemas de comunicación, logística y gestión del equipo militar y policial mediante la implementación de programas conjuntos para el desarrollo industrial y tecnológico del sector (cofabricación de aviones), así como la reparación y compra de armamento, principalmente, helicópteros, submarinos y satélites.

4. Conclusiones

- 1) La convergencia de intereses entre el Perú y Corea se da de forma natural y se sustenta en diversas razones: la confianza en el multilateralismo y el Estado de Derecho; los valores comunes respecto a la defensa de los derechos humanos, la democracia, el medio ambiente y las instituciones; el modelo de desarrollo socioeconómico a partir de las capacidades internas y la apertura comercial y de inversiones; su ubicación geográfica en la cuenca del Pacífico; y la proyección de ambos Estados como actores internacionales responsables y herederos de una importante tradición cultural.
- 2) La condición actual de Corea como potencia media consolidada y capaz de ejercer una proyección al exterior coherente con sus capacidades nacionales se explica en su evolución como actor internacional en dos grandes etapas: cohesión interna y proyección al exterior. En la primera etapa, los factores fundamentales que contribuyeron al desarrollo de sus capacidades internas fueron: la identidad nacional, la política de gobierno, la cultura empresarial y la población. En la segunda etapa, el fin de la Guerra Fría permitió la reorganización de la agenda internacional superando los intereses primarios de supervivencia e independencia, y ampliando el rango de acción en intereses secundarios a través de la proyección internacional en temas de preocupación global como: democracia, bienestar social, medio ambiente, entre otros.

- 3) La convergencia entre el Perú y Corea significa una gran oportunidad para nuestro país, toda vez que se trata de una asociación sobre la base de valores comunes, característica que no se comparte necesariamente con otras potencias globales o asiáticas. Entre los principales sectores que se puede profundizar tenemos: comercio e inversiones, fortalecimiento institucional, desarrollo tecnológico, cooperación militar, entre otros.

REFERENCIAS

- Barbé, E. (2007). *Relaciones Internacionales*. Ariel.
- Biondi et Zapata (2017). *Nómades electrónicas*. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona-CIDOB (2003). La política exterior de Corea del Sur. *Anuario Internacional CIDOB 2002*. Edición 2003, 495-496.
- Chacón, A. (2008). *Perceptions of the South Korean foreign policy towards Argentina, Brazil and Chile*. Universidad de Chile.
- Chacón, A. (2011). *Percepciones de la Política Exterior de Corea del Sur hacia América Latina: Los casos de Brasil y México*. Universidad California Los Ángeles.
- Cho, S. (1994). *The dynamics of Korean economic development*. Institute for International Economics.
- Chowdhury, A. (1993). *The Newly Industrializing Countries of East Asia*. Routledge.
- Del Campo, J. (2010). *Pearl Harbor: La historia secreta*. Grafiamérica SAC.
- Eckert, C. (1990). *Korea, old and new: a History*. Ilchokak Publishers.
- García-Bedoya, C. (2008). *Política Exterior Peruana: teoría y práctica*. Academia Diplomática del Perú.
- García-Blanch, F. (2002). *Crecimiento económico en Corea del Sur (1961-2000): aspectos internos y factores internacionales*. Ed. Síntesis.
- García, D. (2008). *Determinantes del crecimiento económico entre Corea del Sur y Chile (1960-2006)*. Departamento de Estudios Coreanos, UCLA.
- Giné, J. (2008). *Las prioridades de la política exterior coreana bajo la presidencia de Lee Myung-bak*. Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI).

http://www.igadi.org/artigos/2008/jgd_las_prioridades_politica_exterior_coreana.htm

González, F. (2012). Relaciones de Comercio e Inversión del Perú con el Asia-Pacífico en *Veinte Años de Política Exterior Peruana 1991-2011* (209-242). IDEI – PUCP.

Haggard, S. (1990). *Pathways from the periphery: the politics of growth in the newly industrializing countries*. Cornell University.

Han, S. (2009). *Breve historia de la República de Corea*. Editorial de Universidad Dankook.

Kang, D. (2002). *Crony capitalism: corruption and development in South Korea and the Philippines*. Cambridge University Press.

Kang, Y. (1990). *Continuing the dialogue: the third round of South-North Korean high-level talks*. Seúl: Korean Overseas Information Service.

Keohane, J y Nye, J. (1989). *Power and Interdependence*. World Politics in Transition.

Kim, H. (1977). *The unification Policy of South and North Korea: a comparative study*. National University Press.

Kim, K. (1991). *The Korean miracle (1962-1980) revisited: myths and realities in strategy and development*. Kellogg Institute.

Nuechterlein, D. (1991). *America Recommitted: United States National Interest in a Restructured World*. The University Press of Kentucky.

Page, J. (1994). The East Asian Miracle: Four lessons for Development Policy. NBER *Macroeconomics Annual 1994. Volume 9*, 219 – 282. <http://www.nber.org/chapters/c11011.pdf>

Robertson, J. (2007). South Korea as a Middle Power: Capacity, Behavior and Now Opportunity. *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 16 (1), 155-159.

Robertson, J. (22 de marzo 2012). Time to start debate on Korea's role as middle power. *The Korea Herald*. <http://view.koreaherald.com/kh/view.php?ud=20120322001054&cpv=0>

Roncagliolo, R. (2012). Presentación de la relación bilateral Corea-Perú. *Bilateral Diplomacia @ Negocios*. (Nº 13, año 4, mayo 2022), 7-15.

Robinson, T. (1969). National Interests en James N. *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*. Collier-Macmillan Limited, New York.

Rodrik, D. (1994). *Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich*. National Bureau of Economic Research.

The Korea Herald (2007). *Insight into Korea: understanding challenges of the 21st century*. Herald Media.

The Presidential Secretariat (1990). *Korea: a nation transformed: Selected speeches of Roh Tae-woo*. Seúl.

Yip, G. (2000). *Asian Advantage: Key Strategies for Winning in the Asia-Pacific Region*. Perseus Book Group.

Yoon, T. (1991). *Guerra de Corea*. Songsan Publishing Co.

Yoon, H. (2001). Development strategy in Korea reexamined: an interventionist perspective. *The Social Science Journal*, (38), 217-231.

Yun, T. (1984). *Historia de Corea*. Supeino Munjuawon.

Yu, M. (2008). Foreign Policy Orientation of the Lee Myung-bak Administration. *IFANS Review*, Vol. 16, 139-151.

Gabriel Lewis Arrieta Padilla

Magíster en Economía por la University of Southampton, Reino Unido. Actualmente se desempeña como Jefe de Estudios Económicos e Inteligencia Comercial del CIEN-ADEX y es investigador afiliado al Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico de la Universidad del Pacífico, Perú. Entre sus principales intereses académicos se destacan la economía internacional, la política comercial, la integración económica, y las relaciones económicas entre el Perú y las economías asiáticas

Relaciones comerciales entre el Perú y la República de Corea: el pasado, presente y puertas de oportunidades para el futuro

RESUMEN

Las relaciones diplomáticas entre Perú y Corea se iniciaron en 1963 y contienen un aspecto económico-comercial de vital importancia para la relación bilateral. En este artículo, desde una visión desde el Perú, se caracteriza el pasado y presente de la evolución de los flujos de exportaciones e importaciones con Corea para el periodo entre 1965 y 2022, utilizando información disponible en bases de datos nacionales e internacionales que permiten entender la estructura comercial bilateral, así como destacar las principales tendencias comerciales. Posteriormente, considerando la actual situación, se presentan tres puertas de oportunidades que condicionarán el desarrollo del comercio peruano con Corea en los próximos años: i) el destaque de las ventajas del comercio electrónico en la era digital impulsada por la reforma estructural coreana, ii) el aprovechamiento del acuerdo comercial Perú-Corea como herramienta para

Palabras clave: República de Corea, Perú, comercio internacional, 60 años, relaciones comerciales, políticas comerciales.

impulsar las oportunidades para el comercio de mercancías, y iii) la relevancia de tener un amplio y preciso conocimiento sobre las tendencias del consumidor coreano. Un desarrollo adecuado de estas tres aristas permitiría alcanzar objetivos como el aumento de los flujos comerciales, la creación de ventajas comparativas para los productos peruanos en el mercado coreano, la creación de cadenas de valor y garantizar el acceso a insumos y maquinarias necesarias para la producción industrial peruana.

ABSTRACT

Diplomatic relations between Peru and Korea began in 1963 based on an economic-trade aspect that is vital for the bilateral relationship. In this article, the past and present of the export and import flows' evolution with Korea is analysed from a Peruvian perspective for the period between 1965 to 2022, using available statistical information from the national and international databases for understanding the structure of the bilateral trade, as well as highlighting the main trading trends in those decades. In addition, considering the current situation, three doors of opportunities, that will condition the development of the Peruvian trade flows with Korea in the following years, are discussed: i) the advantages of e-commerce in the digital age driven by the Korean structural reforms; ii) the use of the FTA between Peru and Korea as a tool to promote opportunities for merchandise trade, and iii) the relevance of having a broad and precise knowledge about the Korean consumer trends. In this sense, an adequate development of these three engines would allow the achievement of objectives such as the increase of trade flows, the creation of comparative advantages for Peruvian products in the Korean market, the creation of value chains, and the warranty for accessing to inputs and machinery for the Peruvian industrial production.

Key words: Republic of Korea, Peru, International Trade, International Economics, 60 years, trade relations, trade policy.

1. Introducción

El Perú y la República de Corea (en adelante, Corea) iniciaron sus relaciones diplomáticas en 1963 marcando el inicio de una relación fructífera en lo cultural, político, social y económico. Una de las principales variables para analizar la relación económica es el comercio bilateral, que depende de diversos escenarios que condicionan su comportamiento.

En el primer registro oficial del comercio internacional entre Perú y Corea, de 1965, el Perú tendría un superávit comercial bilateral. Posteriormente, el comercio bilateral mostró un comportamiento creciente al alcanzar tasas de crecimiento promedio anual de 18,8% y 40% para las exportaciones e importaciones en las siguientes tres décadas. Adicionalmente, esta tendencia positiva continuaría en el nuevo milenio, pero en un menor dinamismo frente al registrado previamente. Entre 2000 y 2022, el comercio bilateral se fundamentó en una estructura de exportaciones peruanas concentrada en bienes tradicionales e importaciones de bienes de consumo y de capital desde Corea, características que resaltarían la complementariedad comercial entre ambos países.

Desde el lado peruano, como cuarto exportador latinoamericano hacia Corea, productos como el gas natural, los minerales de cobre y concentrados, las jibias, calamares, langostinos, mangos, entre otros, fueron los principales envíos realizados hacia el país asiático y generaron un significativo aumento en las cifras de exportación. Sin embargo, en lo que respecta a las importaciones estuvo influenciado por la desviación comercial existente de bienes de consumo duraderos, como vehículos o máquinas y aparatos para uso doméstico que ahora son adquiridos de otros países, como China, India y Brasil.

Ante este panorama actual, el presente artículo busca resaltar tres puertas de oportunidades para el Perú que condicionarán el futuro de la relación comercial bilateral. La primera puerta está asociada a la importancia del contenido digital en el desarrollo de la economía coreana, en especial, del comercio electrónico; la segunda puerta está relacionada a las oportunidades futuras del acuerdo comercial entre Perú y Corea en vigencia desde 2011 para el comercio de mercancías y, finalmente, la tercera puerta está asociada a la clave del conocimiento sobre el consumidor coreano actual y futuro.

El marco institucional de las oportunidades existe, de igual manera que el deseo de continuar incrementando los flujos comerciales bilaterales hacia y desde Corea para alcanzar el potencial; sin embargo, aún hay múltiples

desafíos y una mayor articulación entre el gobierno, el sector privado y la academia se hace imperante para generar un mayor conocimiento y adoptar estrategias más estructuradas sobre cómo enfocar el comercio con Corea.

2. Las relaciones comerciales entre Perú y Corea entre 1965 y 2022

Desde una perspectiva económica, en los primeros años posteriores a la guerra el gobierno coreano impulsó una política de industrialización fundamentada en la estrategia de sustitución de importaciones (1953-1961), con la que buscaba recuperar económicamente al país y cubrir las necesidades básicas de los consumidores. Todo ello se alcanzaría a través de incentivos para una mayor producción nacional protegida por políticas restrictivas hacia las importaciones provenientes del resto del mundo (Kim, 1994). Como resultado, el crecimiento económico promedio anual alcanzó el 3,3% en este periodo y la producción industrial se recuperó en 1960, alcanzando así, los niveles preguerra (Chung, 2007).

La década de 1960, bajo el gobierno del presidente Park Chung-Hee, marcó el inicio de una fase de crecimiento económico sobresaliente que se extendió hasta 1980. Este contexto fue propiciado por una reforma económica que contó con una significativa contribución de las exportaciones en el crecimiento (Cho & Kim, 1991; Eichengreen *et al.*, 2015) —en especial, las manufactureras intensivas en trabajo— (Chiang, 2017), la atracción y apertura de inversiones (Nicolas *et al.*, 2013) y el fortalecimiento de los *chaebols* o grandes conglomerados de negocios (Song, 2022) que sostendrían el crecimiento coreano. La efectividad de esta estrategia, estructurada en el Primer Plan Quinquenal coreano de 1962-1966, se hizo evidente en los primeros años de este gobierno: el crecimiento anual promedio fue de 8,5%, superando el objetivo planteado de 7,1% (Chung, 2007).

Bajo este contexto económico coreano, el 1 de abril de 1963 se oficializaron las relaciones diplomáticas entre Perú y Corea, hito que enmarca los actuales 60 años de una relación bilateral fructífera entre ambos países.

En términos del comercio exterior, el primer registro estadístico oficial de las exportaciones e importaciones peruanas hacia y desde Corea datan de 1965: US\$ 312 000 y US\$ 4 000, respectivamente (KITA, 2023). En otras palabras, estas cifras muestran una balanza comercial superavitaria para el Perú en el inicio de las relaciones comerciales. En los siguientes años, antes de la llegada del nuevo milenio, el comercio bilateral fue sumamente dinámico. Entre 1965 y 1999, las exportaciones peruanas hacia Corea crecieron

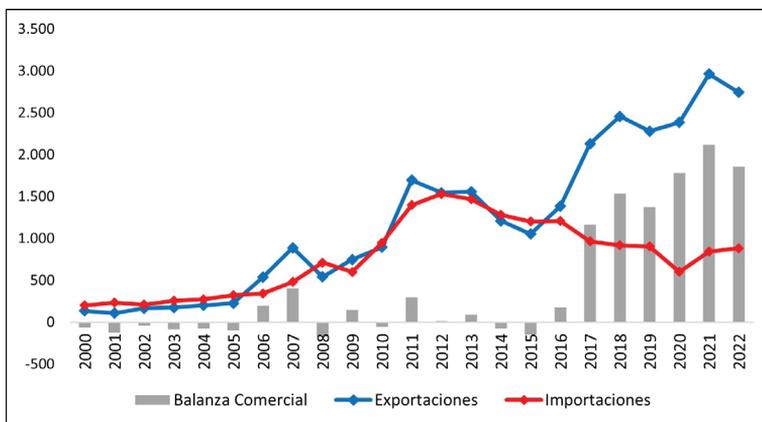
a una tasa promedio anual de 18,8%; mientras que las importaciones peruanas desde Corea crecieron en 40%, cifra que podría ejemplificar el éxito de la estrategia coreana basada en la promoción de exportaciones hacia el mundo. A pesar de estas tasas positivas, se identifican tres caídas importantes en las exportaciones peruanas en este periodo, que coincidieron con crisis económicas o desaceleraciones en el crecimiento coreano: i) 1982-1983, explicado por la crisis de la deuda externa en Corea en 1980 (Collins, 1990); ii) 1991-1993, fase de desaceleración económica de 10,8% a 6,9% (Banco Mundial, 2023), que mostró signos de una economía con “limitaciones estructurales” (Lee, 1992, p. 68), y iii) 1997-1998, por la crisis financiera asiática en 1997 que debilitó la demanda por importaciones por la devaluación del Won coreano (Stallings, 1998).

La disponibilidad de información comercial (Adex Data Trade, 2023) desde la entrada del nuevo milenio permite realizar un análisis más detallado sobre las relaciones entre Perú y Corea. Entre 2000 y 2022 (Gráfico 1), las exportaciones peruanas hacia Corea tuvieron una tendencia creciente, reflejada por una tasa de crecimiento promedio anual de 14,6%, similar, pero menor, a la tasa registrada entre 1965 y 1999. Por el contrario, las importaciones crecieron solamente a una tasa de 7% por la desaceleración sostenida de este flujo desde 2012 que fue fundamentada en el crecimiento de China, India y Brasil como proveedores de bienes de consumo duraderos al Perú.

Gráfico 1

Evolución del Comercio Bilateral entre Perú y Corea (2000-2022)

En US\$ millones FOB



Fuente: Adex Data Trade (2023). Elaboración propia.

El factor estructural de las exportaciones peruanas hacia Corea está concentrado en el envío de productos tradicionales, en especial de los sectores minería tradicional, y petróleo y gas natural, cuyas participaciones agregadas oscilaron entre el 76% y 93%; es decir, conformaron más de tres cuartos del total de las exportaciones anuales en el periodo estudiado. Sin embargo, las exportaciones no tradicionales cada año son más relevantes, por ejemplo, en 2022 este tipo de producto concentró el 14,6% del total exportado hacia Corea gracias a la contribución de los productos de los sectores pesca, agroindustria y minería no metálica. De manera agregada, las exportaciones peruanas hacia Corea alcanzaron los US\$ 2744 millones en 2022, siendo el segundo valor más alto entre 2000 y 2022 (Adex Data Trade, 2023). Desde la perspectiva coreana, el Perú fue el cuarto exportador más importante desde América Latina, siendo superado sólo por México, Brasil y Chile (ITC, 2023a).

A nivel desagregado de productos, en 2000 se exportaron 142 productos, de los cuales sólo 9 productos superaban el umbral de US\$ 1 millón. Mientras que, en 2022, el Perú exportó 298 diferentes productos a Corea, siendo que 42 productos superaron el umbral estipulado. Este indicador muestra, no sólo el incremento del valor, sino también una creciente diversificación, con un evidente potencial exportador. Entre los principales productos exportados del sector tradicional en 2022 se pueden destacar el gas natural licuado (US\$ 912 millones) y los minerales de cobre (US\$ 610 millones). De igual manera, para el sector no tradicional, los envíos de jibias y calamares en conserva y congelados (US\$ 130 millones), los langostinos congelados (US\$ 43 millones), las antracitas (US\$ 34 millones), el cacao en polvo (US\$ 26 millones) y los mangos (US\$ 23 millones) sobresalieron en 2022 (Adex Data Trade, 2023).

Luego de crecer sostenidamente a lo largo de la primera década de los años 2000, las importaciones peruanas desde Corea se contrajeron desde el año 2012. Este fenómeno es explicado, principalmente, por la reducción de la importación de bienes de consumo duradero en el periodo 2012-2022 a una tasa promedio anual de -12,2%. Específicamente, tanto las máquinas y aparatos para uso doméstico (-28,3%), como los vehículos de transporte particular (-10,5%) fueron los productos que explicaron esta caída significativa. La demanda por este tipo de productos siempre ha existido desde el lado peruano, en ese sentido, la reducción de las importaciones desde Corea ha generado el crecimiento de otros socios comerciales. Por ejemplo, las importaciones de vehículos de transporte particular aumentaron en una tasa promedio anual de +14,9%, +8,4%, +5,6% de Brasil, China e India, respectivamente. Con todo ello, en 2022, el Perú importó 1792 productos desde Corea por un valor de US\$ 998 millones (Adex Data Trade, 2023). Asimismo, fue el sexto país destino de las exportaciones coreanas

hacia América Latina, siendo superado por México, Brasil, Chile, Panamá y Colombia (ITC, 2023b).

A pesar de la reducción de la importación de vehículos de transporte particular, el producto “Los demás vehículos ensamblados con motor de embolo de encendido por chispa” tuvo el primer lugar en cuanto a productos importados en 2022 por un valor de US\$ 128 millones. Asimismo, Corea es uno de los principales mercados de origen de insumos para la producción nacional, como, por ejemplo, compras de polipropileno (US\$ 50 millones) para la industria textil o de envases de plásticos (PCC Group, 2023), y la importación de polietileno (US\$ 42 millones) para la industria eléctrica como material aislante, así como para la producción de empaques de alimentos y bebidas (Aceromafe, 2023).

Las tendencias observadas en los flujos de exportación e importación de los últimos años permitirán sentar las bases para el análisis del futuro de las relaciones comerciales bilaterales, las cuales estarán condicionadas por diversas iniciativas, tendencias y políticas económico-comerciales que sean conducidas en el mercado coreano.

3. Tres puertas de oportunidades para el futuro del comercio bilateral

La economía coreana se recuperó rápidamente tras el choque económico de la COVID-19, gracias a su integración global y a la demanda externa por productos tecnológicos (FMI, 2022). Su exitosa visión económica, desde hace décadas, antepone la apertura económica como principal premisa (WTO, 2021), la cual continuaría guiando sus políticas futuras.

En los próximos años, Corea focalizará sus esfuerzos en aumentar la productividad de su sector industrial de alta tecnología con mejoras en la automatización de procesos y la atracción de inversiones en maquinarias (FMI, 2022), así como en incentivar la innovación. Bajo estos objetivos, una primera puerta de oportunidades para el Perú es el plan gubernamental Korean New Deal (en adelante, KND) que incentivará el crecimiento económico de largo plazo y, guiará el camino de los próximos 100 años de la economía coreana. A través de una significativa inversión² de ₩ 114,1 billones para alcanzar nuevos mercados e incentivar la demanda interna, y generar más de 1 900 000 empleos (Government ROK, 2020).

Como parte de este plan, el capítulo Digital New Deal es el de mayor importancia para las oportunidades comerciales del Perú en la reforma

estructural coreana. En pocas palabras, este capítulo prioriza la importancia del uso de tecnologías en la integración económica basada en el uso de datos, internet 5G e inteligencia artificial que garanticen la transición digital del país (Government ROK, 2020). Particularmente, en este proceso de digitalización el comercio electrónico se convierte en un pilar fundamental.

Según Lee et al. (2022), tan sólo en el primer año de participación en el comercio electrónico, una empresa registra ventas superiores en 9,5%, cuando se comparan a empresas que no participan del comercio electrónico. Este resultado empírico puede ser extendido hacia el caso de las exportadoras peruanas que podrían aprovechar las plataformas digitales para posicionarse en el mercado coreano y ofrecer sus principales productos de exportación. Un ejemplo de estas plataformas es la plataforma para la administración de productos agrícolas para los servicios públicos de alimentación coreanos propuesta en el KND (Government ROK, 2020). Sin embargo, para lograr tal cometido, resulta imperante una mayor capacitación sobre tecnologías digitales para las micro y pequeñas empresas, así como incentivar un mayor acercamiento entre las empresas privadas de Perú y Corea a través de plataformas planteadas por la Oficina Comercial del Perú en Seúl, como misiones o ferias internacionales.

Una segunda puerta de oportunidades está asociada al acuerdo comercial entre Perú y Corea en vigencia desde agosto de 2011. Las exportadoras peruanas — en particular las microempresas— subutilizan los acuerdos comerciales debido a la falta de competitividad y conocimiento sobre los procedimientos administrativos asociados a las exportaciones e importaciones; tal es el caso de las reglas de origen aplicadas y emisiones de certificados; y la existencia de altos costos de cumplimiento que desincentivan los beneficios por la utilización de un acuerdo (Ministry of Economy and Finance ROK, 2022). Por ejemplo, desde el lado de la exportación, el Perú posee una extensa gama de productos y climas favorables para la producción de frutas y vegetales orientadas a la exportación hacia el mercado coreano (Santa Gadea, 2015).

En particular, el TLC Perú-Corea ofrece un paquete de desgravación que abre el mercado coreano para las exportaciones peruanas de frutas y vegetales. Algunos productos como la palta (arancel de 0% en 2013), la uva (arancel estacional de 0% desde 2015), la yuca o el camote congelados (con un arancel base de 45% que será completamente desgravado en 2026), generan una ventaja comparativa frente a otros competidores al sumar la existencia de un protocolo sanitario aprobado por las autoridades coreanas. Otros productos como la yuca y camote fresco (con aranceles base de 887,4% y 385%, respectivamente) o los dátiles y guayabas (arancel base de 30%) se encontrarán completamente desgravados hacia 2026, pero aún requieren de un protocolo sanitario para poder ser exportados hacia Corea. Finalmente,

en lo que respecta a las importaciones peruanas desde Corea, el acuerdo comercial ofreció esquemas de desgravación inmediata y a 5 años para productos como automóviles, celulares, computadoras, televisores, productos laminados de acero o hierro, aparatos electrónicos, entre otros (MINCETUR, 2021) vitales para el consumo interno peruano.

Finalmente, la tercera puerta de oportunidad son las características de la demanda coreana. Más allá de la proyección del crecimiento promedio en 4% del gasto de los coreanos entre 2022-2026 (Agriculture and Agri-food Canada, 2022), el consumidor coreano es “demandante, perfeccionista y consume bienes y servicios de alta calidad y con valor agregado [...], busca bienes diferenciados y está dispuesto a probar nuevas marcas” (Cámara de Comercio de Bogotá, 2021, pp. 17-18).

Estas características generan desafíos para los exportadores peruanos, quienes considerando que Corea es una economía que depende de la importación de alimentos y productos agrícolas (USDA & GAIN, 2023), deberán incentivar la mejora de la calidad de los productos exportados. Asimismo, dentro de las oportunidades del sector de alimentos, Corea es uno de los países con los mayores índices de consumo de productos marinos con un promedio per cápita entre 55 y 77 kg por año (Daxue Consulting, 2022). Esta característica es particular, debido a que el Perú es uno de los principales productores mundiales de este tipo de productos y coincide con la presencia de productos marinos, como las jibias o langostinos, entre las principales exportaciones peruanas hacia Corea. Generalmente, las oportunidades futuras estarán basadas en la complementariedad de ambas economías; por ello, el desarrollo de estudios profundos para obtener un mayor conocimiento sobre las nuevas y futuras tendencias del consumidor coreano es vital en el éxito de cualquier relación bilateral donde Perú y Corea no son la excepción.

Estas tres puertas de oportunidades serán la base para el desarrollo del futuro del comercio peruano con Corea. Las tres pueden interrelacionarse para lograr incentivar el crecimiento de las exportaciones peruanas, así como brindar posibilidades para la creación de cadenas de valor y el acceso a bienes intermedios necesarios para las diversas actividades productivas en el Perú.

4. Conclusiones

A través de la caracterización del pasado y el presente de las relaciones comerciales entre Perú y Corea, el presente artículo buscó contribuir a

la discusión de tres puertas de oportunidades, que de ser aprovechadas y explotadas generarían, grandes avances no sólo en términos de valor comercializado sino también en lo que respecta a la reducción de los costos asociados al comercio y a la generación de ventajas comparativas frente a los competidores directos en el mercado coreano.

Corea es un país que abre oportunidades al comercio peruano. Por ello, la implementación de políticas de innovación, financiamiento y capacitación para incentivar el uso de las nuevas tecnologías, como el comercio electrónico son sumamente preponderantes, ya que permitirán reducir la distancia física y acercarán los productos peruanos hacia los consumidores coreanos. Además, bajo el formato del TLC Perú-Corea, diversas partidas producidas en el Perú tendrían la gran oportunidad de ingresar a los mercados coreanos con un menor valor, gracias a la reducción arancelaria que debe promover un mayor trabajo de las oficinas comerciales para agilizar la negociación de protocolos sanitarios y así garantizar el ingreso de los productos peruanos.

Finalmente, más allá de las condiciones tecnológicas e institucionales en el comercio, la capacidad del mayor conocimiento sobre el consumidor coreano abrirá las puertas para posicionar una estrategia exitosa ante la exportación de un determinado producto; un conocimiento adecuado y exacto sobre la cambiante sociedad coreana ofrecerá una ventaja comparativa significativa para el posicionamiento de los productos peruanos en este país.

En ese sentido, las oportunidades y las condiciones para incrementar el comercio bilateral existen, sólo queda el desafío de elaborar una estrategia articulada para la conquista del mercado coreano y el aprovechamiento de todas las ventajas de esta relación bilateral.

REFERENCIAS

Adex Data Trade (24 de abril 2023). *Datos sobre el comercio peruano con Corea*. Recuperado el 24 abril 2023 de <https://www.adexdatatrade.com/Members/Estadisticas.aspx>

Agriculture and Agri-food Canada (2022). *Consumer Profile – Republic of South Korea*. Government of Canada. <https://agriculture.canada.ca/en/international-trade/market-intelligence/reports/consumer-profile-republic-south-korea>

Banco Mundial (s.f.). *GDP growth (annual %) – Korea, Rep.* The World Bank. Recuperado el 30 abril 2023 de <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=KR>

- Cámara de Comercio de Bogotá (2021). *Colombia – South Korea Roadmap: How to take better advantage of the Free Trade Agreement*. Cámara de Comercio de Bogotá.
- Chiang, M-H. (2017). Chaebol's role in South Korea's economic development. En M-H. Chiang (Ed.), *Contemporary South Korean economy: challenges and prospects*. World Scientific. https://doi.org/10.1142/9789813207240_0002
- Cho, L-J. & Kim Y-H. (1991). *Economic development in the Republic of Korea: A policy perspective*. East-Est Center.
- Chung, Y-I. (2007). Economic development and structural changes. En Y-I. Chung (Ed.), *South Korea in the fast lane: economic development and capital formation* (pp. 7-42). Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195325454.003.0002>
- Collins, S. M. (1990). Lessons from Korean Economic Growth. *The American Economic Review* 80 (2), May 1990, 104-107. <https://www.jstor.org/stable/2006551>
- Daxue Consulting. (2022). *Korea Consumer Trends Report September 2022* [Diapositivas Power Point]. Daxue Consulting.
- Eichengreen, B., Lim, W., Park, Y-C. & Perkins, D. H. (2015). *The Korean economy: from a miraculous past to a sustainable future*. Harvard East Asian monographs.
- Fondo Monetario Internacional - IMF (2022). *Republic of Korea: 2022 Article IV Consultation – Press release; Staff report; Staff statement; and Statement by the Executive Director for the Republic of Korea*. IMF Country Report No. 22/06.
- Government ROK (2020). *Korean New Deal – National Strategy for a Great Transformation*. Government of the Republic of Korea.
- ITC (2023a). Trade Map – *Lista de los mercados proveedores para América Latina y el Caribe para un producto importado por Corea*. International Trade Center. Recuperado el 2 mayo 2023 de <https://acortar.link/q92FtT>
- ITC (2023b). Trade Map – *Lista de los mercados importadores para América Latina y el Caribe para un producto exportado por Corea*. Recuperado el 2 mayo 2023 de <https://acortar.link/mDEWTB>
- Kim Y-H. (1994). *The role of government in export expansion in the Republic of Korea: A revisit*. Report N° 61. Economics and Development Resource Center Report Series. Asian Development Bank.
- Korea International Trade Association – KITA (2023). *K-Statistics: Specific country*. http://kita.org/kStat/byCount_SpeCount.do

- Lee, H-Y. (1992). South Korea in 1991: Unprecedented opportunity, increasing challenge. *Asian Survey* 32 (1). A Survey in Asia in 1991: Part I, 64-73. <http://www.jstor.com/stable/2645200>
- Lee K-Y., Choi W-S., Park J-H., Eom J-H., Kang M-J. & Whang, U. (2022). The challenges of adapting policies to the digital era. *World Economy Brief* 12 (1). https://www.kiep.go.kr/galleryDownload.es?bid=0007&list_no=9899&seq=1
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR. (2021). *Estudio de Aprovechamiento del TLC Perú-Corea del Sur, 10° año de vigencia del TLC*. MINCETUR.
- Ministry of Economy and Finance ROK. (2022). *2021/22 KSP Policy Consultation Report – Peru: Traceability of production process and verification of origin in Peru*. Ministry of Economy and Finance – Republic of Korea.
- Ministry of Economy and Finance ROK. (2021). Press release – Government announces Korean New Deal 2.0, and upgrade to properly reflect changes. July 14, 2021. <https://english.moef.go.kr/pc/selectTbPressCenterDtl.do?boardCd=N0001&seq=5173>
- Nicolas, F., Thomsen, S. & Bang, M-H. (2013). Lessons from investment policy reform in Korea. *OECD Working Papers on International Investment*, 2013/02. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4376zqcpf1-en>
- PCC Group. (2023). *Polipropileno: propiedades, aplicación y todo lo que necesita saber al respecto*. PCC Group Blog. <https://www.products.pcc.eu/es/blog/polipropileno-propiedades-aplicacion-y-todo-lo-que-necesita-saber-al-respecto/>
- Redacción Aceromafe (5 de enero 2021). *Qué es y para qué sirve en polietileno en la industria*. Aceromafe. <https://www.aceromafe.com/que-es-el-polietileno/#:~:text=Se%20suele%20utilizar%20como%20un,usar%20para%20sustituir%20el%20plomo>
- Santa Gadea, R. (2015). Analysis of experiences in trade and investment between LAC and Korea: the Case of Member Countries of the Pacific Alliance. *Discussion Paper N° IDB-DP-400*. IDB.
- Song, D. (2022). *The Chaebol of South Korea: the conglomerates that dominate the Korean Economy*. Foreign Brief: Geopolitical Risk Analysis. <https://foreignbrief.com/analysis/the-rulers-of-south-korea/>
- Stallings, B. (1998). *Impact of the Asian crisis on Latin America*. United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- United States Department of Agriculture & Global Agricultural Information Network - USDA & GAIN. (2023). *Exporter Guide Republic of Korea*. USDA.

World Trade Organization – WTO, (2021). *Trade Policy Review: Report by the Secretariat Republic of Korea*. WT/TPR/S/414/Rev. 1. WTO.

NOTAS

- 1 Utilizando datos de comercio espejo de la base K-Statistics del KITA (importaciones y exportaciones coreanas).
- 2 Posteriormente, en 2021, el gobierno coreano incrementó los fondos de inversión a ₩ 220 billones, con un objetivo de 2,500,000 empleos generados, bajo su plan KND 2.o. (Ministry of Economy and Finance ROK, 2021)

Ricardo Sumalavia

Doctor en Letras por la Universidad de Burdeos, Francia. Director del Centro de Estudios Orientales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Corea entre peruanos: primer contacto de la literatura del reino Choson en la prensa peruana de inicios del siglo XX

RESUMEN

El artículo presenta de qué manera un personaje de la literatura clásica coreana se dio a conocer entre las letras hispanoamericanas de inicios del XX, bajo la pluma del escritor guatemalteco, Enrique Gómez Carrillo (1873-1927), a través de sus crónicas de viajes. Estas colaboraciones llegaron hasta la prensa peruana, específicamente, a la revista Prisma dirigida entonces por el escritor Clemente Palma (1872-1946). De esta manera, nos enfrentamos a las primeras visiones e interpretaciones, propias de la corriente del modernismo, sobre la cultura coreana y sus personajes emblemáticos. Esta mirada no está exenta de exotismo y corrobora la impronta cosmopolita de los escritores modernistas de este periodo.

Palabras clave: modernismo, crónica de viajes, Chunhyang, literatura coreana, orientalismo.

ABSTRACT

The article presents how a character from classical Korean literature became known among Spanish American letters at the beginning of the 20th century, under the pen of the Guatemalan writer, Enrique Gómez Carrillo (1873-1927), through his travel chronicles. These collaborations reached the Peruvian press, specifically, the Prisma

magazine, then directed by the writer Clemente Palma (1872-1946). In this way, we face the first visions and interpretations, typical of the current of modernism, about Korean culture, and its emblematic characters. This look is not exempt from exoticism and corroborates the cosmopolitan imprint of the modernist writers of this period.

Key words: modernism, travel chronicle, Chunhyang, Korean literature, orientalism

1. Introducción

En el momento de la redacción del presente artículo conmemoramos los sesenta años de relaciones diplomáticas entre los gobiernos de la República de Corea y la República del Perú. Dicho contexto nos impele a preguntarnos en qué momento se dieron los primeros contactos entre ambas naciones. Por supuesto, obtendremos varias respuestas según los intereses académicos y perspectivas de análisis. En nuestro caso nos centraremos en los aspectos culturales, específicamente literarios, que nos han revelado qué personajes representativos de la cultura coreana, particularmente del periodo Choson (1392-1910) fueron conocidos por lectores peruanos en el año 1906, a través de la revista *Prisma*, dirigida por el escritor modernista Clemente Palma, que acogía colaboraciones como crónicas, cuentos y poemas de los exponentes más importantes en habla hispana, destacando sobre todo a los cronistas, como lo fue el guatemalteco Enrique Gómez Carrillo. Este autor, habiendo partido en 1905 del puerto de Marsella, fue camino a Japón y, ante las costas coreanas, lee y retraduce una historia de la literatura clásica coreana y nos las comparte desde su peculiar visión de cronista de viajes, género tan popular en aquella época y cuya prosa, la modernista, sentó las bases para el desarrollo de nuestras letras hispánicas. Gómez Carrillo, hurgando la biblioteca del capitán del vapor Sidney, se topa con un libro que lleva por título *Printemps Parfumé / roman coréen* (Perfume de primavera / novela coreana). Aquí lee la tradicional historia de amor de su protagonista, la joven Chunhyang, y redacta la particular crónica de su lectura, que llegará a lectores españoles, argentinos y peruanos en 1906.

2. Crónicas de viaje a Oriente: el caso Gómez Carrillo y Corea

Uno de los temas preferidos por las crónicas modernistas fue la referida a los viajes. La noticia de interés público se deja de lado para colocar al cronista y su mirada como protagonistas de su propio texto. Sea por el motivo que fuere, los viajes de los escritores modernistas fueron un incentivo para la redacción de las más notables crónicas de dicho periodo. El viaje para el escritor modernista representó un conocimiento interior. Además del desplazamiento físico, se daba un desplazamiento de su subjetividad para convertirse en el traductor de todo lo observado. El modernista, tal como también se hiciera en las crónicas de Indias, buscaba reinterpretar, dar una nueva lectura, a un espacio que le era desconocido. El misterio le es atractivo y busca internarse en él. Es por esta razón que las crónicas modernistas de viajes adquieren pronta relevancia en la escritura de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, y muchos escritores propiciaron salir de sus respectivos países y activar sus colaboraciones periodísticas.

Estuvo el interés por viajar a Oriente. El exotismo de estos lugares cobró una fuerte atracción entre los escritores modernistas y tendremos visitas al Japón, por ejemplo, de Juan José Tablada, quien fue enviado por la revista Moderna de México y cuyas crónicas fueron publicadas regularmente con el título de “En el país del sol” y posteriormente recogidas en un libro bajo el mismo nombre en 1919; o el propio Enrique Gómez Carrillo, quien recogió esta experiencia en sus libros *De Marsella a Tokio. Sensaciones de Egipto, la India, la China y el Japón*. (Sirkó, 1975),

Un rasgo fundamental del cronista viajero, anotado por el guatemalteco Enrique Gómez Carrillo, se da cuando afirma en su crónica “La psicología del viajero” (1910): “Un artista del viaje debe figurarse que escribe para personas que ya conocen el país que describe [...]. Además, tiene que creer que su público es culto y que sus alusiones y sus evocaciones históricas o legendarias son comprendidas” (1975, pp. 217-218).

O cuando ofrece uno de los aportes más valiosos con respecto a la crónica de viajes practicada por los modernistas:

Por mi parte, yo no busco nunca en los libros de viaje el alma de los países que me interesan. Lo que busco es algo más frívolo, más sutil, más pintoresco, más poético y más positivo: la sensación. Todo viajero artista, en efecto, podría titular su libro: Sensaciones. (1975, p. 215).

Es bajo esta estética que Gómez Carrillo se enfrenta a una experiencia muy especial cuando escribe su crónica “En el estrecho de Corea: El alma sentimental del Imperio de la mañana apacible”. El presente de la escritura de esta crónica confrontó a este autor a la inmediatez de la lectura de una novela en francés, cuyo argumento refería a la tradición literaria coreana y al hecho mismo de encontrarse en el vapor Sidney. Esta circunstancia propició sensaciones estéticas que sublimaron la prosa de la crónica. Según el prólogo de esta novela, *Printemps parfumé*, indicado en una nota al pie de página, la fuente y colaboración en la traducción fue el primer letrado coreano en Francia, Hong Jong-woo (1850-?). En principio, aunque Gómez Carrillo parecía no saberlo, este relato hace referencia a una historia cuya difusión es amplia en la península coreana, sobre todo por su ejecución a través de un género artístico llamado Pansori. Se trata de un género próximo al ejecutado por los trovadores medievales. Estas historias cantadas fueron populares en Corea durante el reino Choson (1392-1910) y la más popular fue *La historia de Chunhyang*. Se trata de una obra de carácter anónimo, como todas las historias de este género, que fue transcrita en caracteres chinos en 1754 por Yu Chinhan (1711-1791). Si bien, debido a su carácter oral, presenta variantes, la estructura base consta de una relación de amor prohibida. La prohibición se basa en que durante el reino Choson una mujer o su descendencia, que oficiaba de *kisaeng*, no podía casarse con ningún letrado ni sus familiares, entonces integrantes de la clase yangban. La protagonista se llama Chunhyang, cuyo significado es “fragancia de primavera”, y es una adolescente que se enamora del joven I Toreng, hijo del gobernador de Namwon. Luego de ciertas peripecias ambos jóvenes se casan ante las leyes de la naturaleza y se juran fidelidad. Aquí cabe apuntar que, justamente, el principal valor destacado en esta historia es el precepto confuciano de la fidelidad. Sobre todo, en el caso de la mujer coreana quien, según estas normas, debe ser fiel a su padre, a su esposo y a su hijo mayor. Obviamente, también le debe obediencia al rey y sus representantes. Esta fidelidad y obediencia es la que determina que el joven I Toreng se vaya con su padre a Seúl, para dar su examen de acceso como funcionario de Estado y cumplir con las disposiciones reales. Este joven y Chunhyang se habían jurado fidelidad, sin embargo, un nuevo gobernador, corrupto y despiadado, asume el cargo en Namwon. Este funcionario quiere obligar a Chunhyang para convertirla en su concubina, pero ella lo rechaza. Por tal motivo fue condenada a muerte. El joven I Toreng, entretanto, aprueba el examen en el primer lugar y es encomendado por el rey a fiscalizar el reino. Es en este contexto que el joven regresa a Namwon, libera a Chunhyang y toma prisionero al gobernador corrupto. Como premio a su fidelidad el rey permite a Chunhyang ascender socialmente y ser esposa oficial de I Toreng.

Enrique Gómez Carrillo nos ofrece esta historia a través de una retraducción del francés al español, al mismo tiempo que va comentando su lectura de acuerdo con los códigos estéticos modernistas. Cabe anotar que la presente

crónica, como el viaje mismo del autor, fueron financiados por El liberal de Madrid y La Nación de Buenos Aires. Que esta crónica se haya publicado en 1906, en la revista Prisma, dirigida por Clemente Palma, se debió a que Gómez Carrillo se había casado con la escritora y feminista Aurora Cáceres (1877-1958). Esta relación permitió un estrecho vínculo entre Gómez Carrillo y los modernistas peruanos.

A inicios de la crónica declara el desconocimiento general que se tiene hasta el momento de la cultura coreana. Es más, un signo de este desconocimiento y falta de interés se revela en el subtítulo del libro que recoge estas crónicas: Sensaciones de Egipto, la India, la China y el Japón. Si bien hay dos crónicas que hacen referencia a Corea, no le da la importancia debida frente al conjunto de países visitados. Sin embargo, Gómez Carrillo se lanza a la comprensión de esta cultura y va tras un aspecto muy importante en la estética modernista: la idea del alma. La esencia cultural, según nuestro autor, proviene de las artes y las letras (1906, p. 125). Es por esta razón que acomete la tarea de introducirnos al alma de la cultura coreana a través de una expresión excelsa de la literatura clásica de este país. Un dato interesante importante es que Gómez Carrillo reivindica la labor del coreano Hong Jong-woo, injustamente relegado a una breve mención a pie de página, puesto que nos dice: “En la biblioteca del barco existe, una traducción europea, hecha por Hong Tjyong-ou², noble de Seúl, mandarín de primera clase, y corregida por Rosny [...]” (p. 125). Lo de “mandarín de primera” no está consignado en la edición francesa, no obstante, corroboramos que el interés de Gómez Carrillo era destacar aún más el carácter exótico del texto. Esto es entendible teniendo en cuenta que los modernistas se encontraban embebidos de una mirada eurocentrista la cual propició, más de una vez, apreciaciones contradictorias puesto que consideran al mismo tiempo a Asia, como bárbara y sublime, perspectiva interesante ya que los latinoamericanos eran vistos del mismo modo por los europeos. Esta apropiación de valores y códigos europeos se hace manifiesta también en el enfoque de esta crónica de Gómez Carrillo. A partir de la mención de uno de los pasajes más sublimes de la historia de Chunhyang, aquel en el que ella se está balanceando en un columpio y es vista por su joven amante, Gómez Carrillo nos dice:

Los coreanos pueden no ser hermosos. Las coreanas, en cambio, son lindísimas, por lo menos en las descripciones literarias. “Una sonrisa abrió los labios de la niña —dice la novela— su boca parecía una flor de nenúfar entreabierto sobre las aguas; ella balanceábase siempre en el espacio, como una golondrina en los aires; con la punta de un pie diminuto y caprichoso, separaba las hojas de las ramas, que caían en menuda lluvia por el suelo: sus manos pequeñitas y blancas cogíanse a la cuerda del columpio. Y su talle esbelto y fino, inclinábase como el sauce movido por el viento” (p.127).

Destaquemos que la cita anterior alterna pasajes propios de la prosa de Gómez Carrillo y las citas que provienen de la traducción del francés al español realizadas en el viaje mismo del guatemalteco. Gómez Carrillo hace suyas las palabras y perspectiva del texto en francés. Su equivalente en francés mantiene una prosa que tuvo fuerte influjo en los modernistas latinoamericanos; de allí que la traducción sea muy fluida. Es más, Gómez Carrillo le suma elementos europeos cuando comenta los pasajes que él ha traducido. La vinculación del mundo coreano no la hace con respecto a América Latina, sino con Europa misma. De manera más específica, la referencia es regularmente hacia Francia. Como cuando, al referirse al apasionamiento de I Toreng hacia su amada Chunhyang, nos dice: “¡Desgraciado I Toreng! Pero no más desgraciado que los parisienses que se encuentran en su misma situación. Entre él y un ‘joven amoroso’ de Bourget, casi no hay diferencia que el decor, es decir, el marco, lo que menos importa. En cuanto al alma, es la misma” (p. 128).

Las referencias literarias europeas mientras comenta su traducción son abundantes. Además del escritor francés Paul Bourget (1852-1935), menciona al italiano Gabriele D’Annunzio (1863-1938), como también hace alusiones a los personajes de *El Quijote*. El objetivo es construir una sensibilidad coreana a partir de modelos europeos, tanto los clásicos como los modernos. Este rasgo es propio de los modernistas hispanoamericanos. Estos puntos referenciales le permiten a Gómez Carrillo destacar, asimismo, lo que él puede considerar como exótico. Ejemplo de esto último lo vemos en el pasaje en el que da cuenta que el joven I Toreng se viste de mujer para conseguir aproximarse a su objeto de amor: Chunhyang. Ella no lo conocía hasta ese momento. Pero al tener frente a sí a la supuesta muchacha, exclama: “¡Es bella como la luna que aparece al oriente de la montaña! ¡Ah! Si fuera un hombre, cuán feliz sería yo amándolo” (p. 129). Este pasaje permite a Gómez Carrillo el siguiente comentario:

Lo más curioso es que el autor coreano, adelantándose a los personajes de los sabios libros de Kraft Ebing, une la suprema malicia con la suprema inocencia y hace nacer en el alma de su protagonista un amor inmenso por la chica encontrada en el campo. Creyéndola siempre mujer, escríbele: “Seré dichosa viéndoos. Desde que nos separamos en Cuang-Hoa-Lu, pienso continuamente en vos [...]” (p. 131).

Kraft Ebing (1840-1902) fue un psiquiatra alemán precursor de los estudios de las llamadas “perversiones sexuales”. Por lo tanto, en el pasaje citado, Gómez Carrillo pone de relieve lo que él considera ancestrales prácticas “de perversión”, donde inocencia y malicia articulan diversas prácticas amoratorias. Cabe mencionar que, en realidad, el pasaje traducido por Gómez Carrillo no corresponde a ninguna de las versiones más extendidas de la historia de Chunhyang, sino que corresponde a un pasaje de una novela

del siglo XVII escrita por el letrado Kim Manjung (1637-1692). El error proviene de la versión francesa. Sin embargo, el comentario de nuestro autor también pone de manifiesto uno de los temas más frecuentados en la literatura modernista: el del mundo decadente. Así que no hay motivación moralizante, sino, como se ha dicho, mostrar que estas prácticas concebidas como exóticas son entendidas como naturales en el mundo oriental.

Un último aspecto que Enrique Gómez Carrillo quiso destacar en su crónica fue la importancia de la fidelidad como precepto confuciano. Si bien no hace referencia directa al confucianismo, muchos de los conocimientos sobre esta doctrina ya eran conocidos, en mayor amplitud, en el mundo occidental desde mediados del siglo XIX. Nuestro cronista prestó atención a este precepto en diversos pasajes de la historia de Chunhyang. Lo identificó en la fidelidad del joven I Toreng hacia su padre. También en la fidelidad de Chunhyang hacia su marido, si bien no se haya tratado de un matrimonio oficial. Lo mismo lo destaca en un pasaje relevante cuando la joven Chunhyang encara al nuevo gobernador corrupto y lo insta a cumplir con las leyes del reino. Le dice: “Y si el rey os envió para casaros conmigo, obedeceré sus órdenes: pero si no es así, creo que harías mejor en cumplir los deberes de vuestro cargo aplicando con justicia las leyes” (p. 135). En el contexto latinoamericano de entonces, poner en evidencia a un funcionario corrupto, sea a través de la denuncia directa o de la sátira, siempre fue muy apreciado. Fue un elemento que atrajo tanto al público coreano como al latinoamericano, y al peruano en particular, cuando apareció en 1906.

Gómez Carrillo, como otros modernistas de su generación, no vieron únicamente a los países y reinos de Asia como un referente exótico desde una perspectiva eurocentrista. También hubo un compromiso en el cual lo observado, desde una mirada estética, se transformaba igualmente en una mirada política y comprometida con la construcción de una nueva identidad latinoamericana. Tal como se lo planteó la investigadora Araceli Tinajero: “¿cuál es la dinámica que surge del acercamiento de un 'sujeto exótico' hacia otro 'exótico'; y a partir de la mirada modernista qué y quién es exótico?” (2003, p. 3). Gracias a esta crónica, el mundo hispánico, entre ellos el peruano, lograron tener de primera mano una de las primeras miradas hacia el ámbito coreano. Se estableció, de esta manera, uno de los primeros diálogos culturales entre Perú y Corea que, en el contexto celebratorio del presente año del aniversario de las relaciones diplomáticas entre ambas naciones, se ven y verán enriquecidos en años futuros.

REFERENCIAS

- Gómez Carrillo, E. (1906), *De Marsella a Tokio*, Garnier Hermanos, Libreros-Editores.
- Gutiérrez, J. I. (2007), *Perspectivas sobre el modernismo hispanoamericano*, Editorial Pliegos.
- Rama, A. (1985), *Rubén Darío y el modernismo*, Alfadíl Ediciones.
- Rosny, J. H. (1892), *Printemps parfumé*, "Petite Collection Guillaume", E. Dentu.
- Sirkó, O. M. (1975), La crónica modernista en sus inicios: José Martí y Manuel Gutiérrez Nájera. En Jiménez, J. O. (ed.), *Estudios críticos sobre la prosa modernista hispanoamericana*, Torres Library of Literary Studies.

NOTAS

- 1 Las kisaeng eran mujeres entrenadas en las artes amatorias como en las artísticas y ofrecían sus servicios de acuerdo con la escala social de sus clientes.
- 2 Hong Tjyong-ou y Hong Jong-woo son la misma persona. El primer caso es la romanización antigua del coreano al francés. Nosotros usamos la moderna del coreano al español.

Revista Política Internacional
No 133 Enero - junio 2023

Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar
Av. Pershing 335, Magdalena del Mar Lima - Perú
Teléfono: (51-1) 204-3500
www.adp.edu.pe
adp@ree.gob.pe

