





# Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 9, volumen 2, julio-diciembre de 2019

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 9, volume 2, July-December 2019

Quito-Ecuador



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Estado & comunes  
Revista de políticas y problemas públicos  
N.º 9, volumen 2, julio-diciembre de 2019  
ISSN impreso: 1390-8081  
ISSN electrónico: 2477-9245  
Issue 9, volume 2, July-December 2019  
Quito-Ecuador

*Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), de Ecuador, es una publicación cuyo objetivo es la reflexión, generación y difusión del conocimiento científico desde las ciencias sociales y las políticas públicas, con especial énfasis en los problemas, el gobierno y la administración pública, relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública, seguridad y defensa bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. La revista está dirigida a la comunidad científica, docentes, investigadores, estudiantes de posgrado y todas aquellas personas interesadas en realizar aportes analíticos y académicos en el área de las ciencias sociales. *Estado & comunes* se publica semestralmente en los meses de enero y julio.

Dirección editorial: Javier Monroy Díaz  
Corrección de estilo: David Chocair Herrera  
Diagramación y portada: Gabriel Cisneros Venegas  
Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez  
Impresión:  
Ejemplares: 00

© IAEN, Ecuador

Dirección: Av. Amazonas N37-271 y  
Villalengua, esq.  
www.editorial.iaen.edu.ec  
www.revistaestadoycomunes.iaen.edu.ec/  
Correo electrónico: estadoycomunes@iaen.edu.ec  
Teléfono: +593-2 3829900

Los artículos publicados en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Estado & comunes*.

Envío de artículos, información, pedidos y  
distribución: revistaestadoycomunes@iaen.edu.ec

Esta publicación aporta insumos académicos para el debate de políticas públicas en Ecuador y otros países de la región, en correspondencia con la misión del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la Universidad de Posgrado del Estado.

*Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos* es parte de las siguientes bases de datos, indexadores e índices:

**Google**  
Académico

Google Académico. Motor de búsqueda web.

**latindex**

Latindex. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México.

**MIAR**

MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España.

**RÖAD**

Directory of Open Access Scholarly Resources. Francia.

Estados & comunes, revista de políticas y problemas públicos n.º 9. Vol. 2 / Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN. — 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2019

Tamaño 18 cm x 25 cm, 456 p.

Julio-diciembre de 2019

Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

1. América del Sur-Economía política.
2. Cooperación Internacional.
3. Relaciones Internacionales.
4. Geopolítica
5. Chile-Geopolítica-Categorías
6. Perú-Geopolítica-Categorías
7. Latinoamérica- Crimen Organizado
8. Seguridad pública
9. Integración Latinoamericana.
10. China-Recursos energéticos.
11. América Latina-Recursos energéticos.
12. América Latina-Recursos naturales.
13. Ecuador-Aspectos económicos.
14. Crimen organizado-Fronteras.
15. Economía de la felicidad (Sugerido).
16. Pueblos indígenas-Kichwa-Sentencia.
17. Colombia-Recursos Minerales-Legislación. Entrevistas I. Título



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas.

**Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales:** Fernando López Parra

**Directora de *Estado & comunes*:** Katalina Barreiro Santana

**Editor de *Estado & comunes*:** Javier Monroy Díaz

**Coordinadores del Tema central:** Milton Reyes Herrera y Raphael Padula

### Comité Editorial

- Aguilar, Paula Lucía — Universidad de Buenos Aires, Argentina (aguilarpl@gmail.com)
- Coraggio, José Luis — Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina (jlcorraggio@me.com)
- Fariñas Dulce, María José — Universidad Carlos III de Madrid, España (mjfd@der-pu.uc3m.es)
- García Samaniego, Juan Manuel — Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador (mgarcia@utpl.edu.ec)
- Hutschenreuter, Alberto — Escuela Superior de Guerra Aérea, Argentina (alberhutsch@hotmail.com)
- Irigoyen Fajardo, Raquel — Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú (editora@alernet.org)
- Kovacic, Zora — Universidad Autónoma de Barcelona, España (zora.kovacic@uab.cat)
- Orbe León, Jorge Washington — Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador (jorge.orbe@iaen.edu.ec)
- Rivera Vélez, Fredy — Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador (frivera@flacso.edu.ec)
- Rosillo Martínez, Alejandro — Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México (arosillo@gmail.com)
- Sánchez Rubio, David — Universidad de Sevilla, España (dsanche@us.es)
- Serrano Tovar, Tarik — Escuela Politécnica Nacional, Ecuador (kirate@gmail.com)
- Vasco Pérez, Cristian Leopoldo — Universidad Central del Ecuador (lvasco@uce.edu.ec)
- Villanueva Rance, Amaru — Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado de Bolivia, Bolivia (amaruv@gmail.com)
- Viteri Salazar, Héctor — Escuela Politécnica Nacional, Ecuador (hector.viteri@epn.edu.ec)
- Volkmer, Antonio Carlos — Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil (acvolkmer@gmail.com)

### Consejo Asesor Internacional

- Benítez Manaut, Raúl — Universidad Nacional Autónoma de México (manaut@unam.mx)
- Brachet-Márquez, Viviane — El Colegio de México, México (brachet@colmex.mx)
- Brukmann Maynetto, Monica Esmeralda — Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil (monicabrukmann@gmail.com)
- De Carvalho, Salo — Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil (salo.carvalho@uol.com.br)
- De la Garza, Enrique — Universidad Autónoma Metropolitana, México (egt@xanum.uam.mx)
- Cayetano Núñez Rivero, José María — Universidad Nacional de Educación a Distancia, España (jose.nunez@der.uned.es)
- Copeland, Nicholas — Universidad Virginia Tech, Estados Unidos (nick.copel@gmail.com)
- Dente, Bruno Oscar — Politécnico de Milán, Italia (bruno.dente@polimi.it)
- Gómez Gómez, Carlos Mario — Universidad de Alcalá, España (mario.gomez@uah.es)
- Grassi, Estela — Universidad de Buenos Aires, Argentina (estelagrassi@gmail.com)
- Hidalgo Capitán, Antonio Luis — Universidad de Huelva, España (francisco.hidalgo.flor@gmail.com)
- León Araya, Andrés — Universidad de Costa Rica (a.leonaraya@gmail.com)
- Morillas Cueva, Lorenzo — Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología, España (lorenzom@ugr.es)
- Rodríguez Medina, Leandro — Universidad de las Américas de Puebla, México (leandro.rodriguez@udlap.mx)
- Sánchez Bravo, Álvaro — Universidad de Sevilla, España (elialva@us.es)
- Stone Cadena, Victoria — Universidad de la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos (vikkistone@yahoo.com)
- Subirats Humea, Joan — Universidad Autónoma de Barcelona, España (joan.subirats@uab.es)
- Vázquez Valencia, Luis Daniel — Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México (lvazquez@flacso.edu.mx)
- Zúñiga Núñez, Mario — Universidad de Costa Rica, Costa Rica (zn.mario@gmail.com)

## ***Estado & comunas***

El conjunto de procesos de toma de decisiones para regular la vida pública cada vez se ha hecho más contradictorio, complejo y fascinante, porque constantemente deben mobilizarse más recursos políticos, administrativos, democráticos y culturales para adoptar resoluciones que hacen posible reproducir la vida social. Y ese conjunto de decisiones es objeto, a su vez, de un escudriñamiento más intenso por parte de la ciudadanía, que analiza con una atención creciente y perpleja tanto la actuación del Estado y de las élites que lo dirigen de una determinada forma, como la orientación de la potencia estatal en un sentido u otro, al igual que la relación del Estado con los ciudadanos desde esa situación de poder de uno u otro modo.

La potencia del Estado es percibida por parte de estratos cada vez mayores como un instrumento de reorganización social demasiado potente como para dejarla en manos del mecanismo de la democracia formal, de la secuencia electoral privada de toda sustancia participativa y de los circuitos de especialistas dotados de una razón únicamente tecnocrática, burocrática y administrativa, y por definición ligados a intereses siempre pegados al poder y a la reproducción de situaciones de privilegio. Porque el Estado ya no solo codifica lo público, sino que es también un elemento crucial para pensar lo común, lo que ya no puede estar al azar de la composición de una opción política, de un grupo de poder, de una élite o de un grupo que conquista de uno u otro modo el conjunto de resortes que orientan la vida en sociedad. El Estado hoy es ese conjunto de acciones que, a partir de una enorme movilización popular, puede hallarse en condiciones de dirimir, desde la gestión colectiva, qué es público y qué es común, qué queda en manos de todos o qué es sometido a intereses siempre parciales y excluyentes, qué es condición para la vida o mero requisito para la supervivencia de las élites que gestionan la sociedad.

Entonces, la legitimación del Estado se produce en torno a la discusión de lo que es público y de lo que es común, de lo que puede ser objeto de regulación estatal formal y lo que es posible considerar más allá de la regulación estándar de la gestión administrativa, si esta no se halla ligada a procesos de enorme legitimación constitucional, política y social.

La revista *Estado & comunas* quiere ser la sede de la investigación en profundidad sobre estas problemáticas, sobre la capacidad de pensar el Estado más allá de las categorías de la legitimación formal de la modernidad, de pensarlo a partir de un nuevo concepto de poder constituyente y de la posibilidad de organizar la permanente refundación democrática de su despliegue con base en el proyecto constitucional profundamente emancipador que anima durante estos años el pueblo ecuatoriano.

## Estado & comunes

N.º 9, volumen 2, julio-diciembre de 2019

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

## Sumario

Editorial .....	13
Tema central	
Presentación del Tema central .....	17
<i>Milton Reyes Herrera y Raphael Padula</i>	
Sistema internacional e integración de América del Sur .....	25
<i>Luciano Wexell Severo</i>	
Enlazando las agendas de desarrollo y de seguridad en la pos Guerra Fría por medio del nuevo paradigma de la cooperación y del <i>Security Sector Reform</i> .....	47
<i>Mathías Valdez Duffau</i>	
La geopolítica: paradojas y anomalías .....	69
<i>Patricio Rivas Herrera</i>	
Centro, periferia y semiperiferia como categorías geopolíticas: el caso de Chile y Perú en el siglo XXI.....	87
<i>Lester Cabrera Toledo y Lesly Muñoz Lascano</i>	
Instrumentalización ideológica del mito en la escritura de la amenaza: del Fénix al Águila Calva en prospectiva .....	109
<i>María Fernanda Noboa González</i>	
El involucramiento militar en materia de seguridad pública: una cuestión inconclusa que se reinstala en Latinoamérica ante el desafío del crimen organizado transnacional.....	133
<i>Daniel Darío Rodríguez</i>	
Pugna entre modelos de representación estratégica de seguridad de la pos Guerra Fría y el papel de las “nuevas viejas amenazas”: el caso de la Unión de Naciones Suramericanas .....	155
<i>Rogelio Plácido Sánchez Levis</i>	
Las asimetrías del desempeño económico en América Latina y Asia Oriental: un análisis comparativo .....	183
<i>Eduardo Alberto Crespo y Bruna Machado Targino</i>	
Brasil y la integración regional .....	199
<i>Vinícius de Carvalho Castro Madureira y Carolina Paula de Souza</i>	
Lo que el poder se llevó: la geoconomía de los recursos energéticos entre China y América Latina.....	211
<i>Nashira Chávez y Po Chun Lee</i>	

Una visión geopolítica periférica sobre la importancia de las riquezas oceánicas en la disputa global por los recursos naturales estratégicos en América Latina .....	229
<i>Fernanda Pacheco de Campos Brozowski</i>	
El Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos como mecanismo de búsqueda de autonomía monetaria en Ecuador.....	247
<i>Mishell Geoconda Pavón Abalco</i>	
Estado, conexos/marginales y la transnacionalización del crimen organizado: una aproximación a la frontera norte ecuatoriana .....	269
<i>Carol Lizette López Pazmiño</i>	
Coyuntura	
Transgresión del derecho al desarrollo desde la (anti)cooperación derivada del derecho a la transferencia de tecnología .....	291
<i>Tirson Mauricio Duarte Molina</i>	
La economía de la felicidad y la inversión pública en Ecuador: evidencias de una relación causal .....	309
<i>Guido Andrés Moncayo Vives</i>	
Tiempos encontrados: frente de colonización y la sentencia del caso del pueblo indígena kichwa de Sarayaku contra Ecuador, 2012 .....	333
<i>Adrián Raúl López Andrade</i>	
Influencia de la inversión española directa en Colombia, Ecuador y Perú .....	359
<i>María Herrera Heredia y Lourdes Cumandá Montesdeoca</i>	
Estado del arte del derecho y la legislación en el sector hidroeléctrico, minería e hidrocarbúricos para Colombia.....	383
<i>Jahir Alexander Gutiérrez Ossa y Luz Elena Mira Olano</i>	
Entrevistas	
El retorno de la geografía	
Entrevista a Andrés Rivarola Puntigliano .....	411
Por <i>Leonardo Jaramillo Mora</i>	
Arte	
Albo de Pax.....	421
<i>Galo Duque-Olág Rácso</i>	
Reseñas	
En defensa de la Ilustración. Por la razón, la ciencia, el humanismo y el progreso.....	437
<i>Santiago Mejía Rivadeneira</i>	
Política editorial .....	443
Directrices para autores .....	444
Normas de publicación.....	448

## Estado & comunas

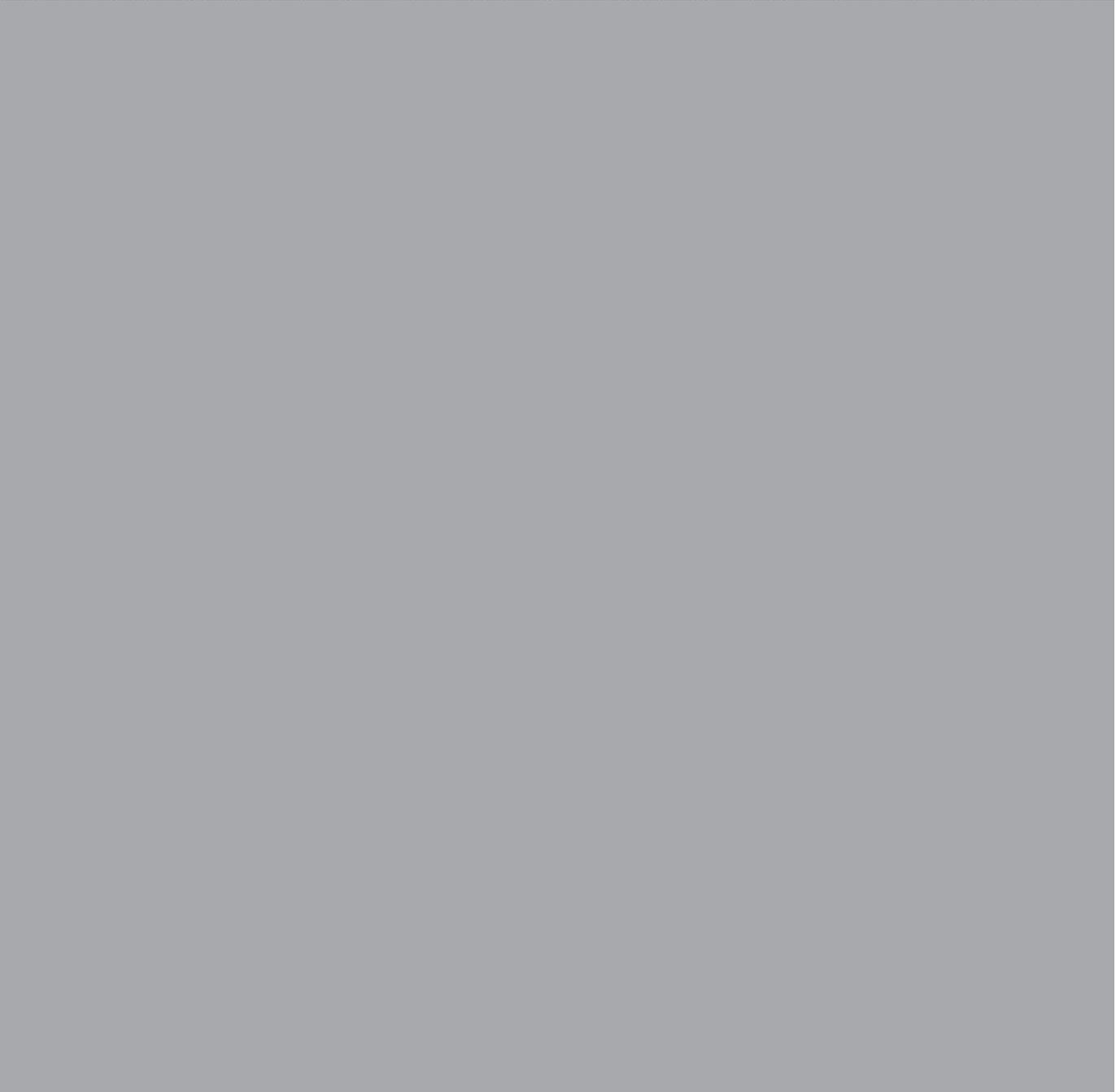
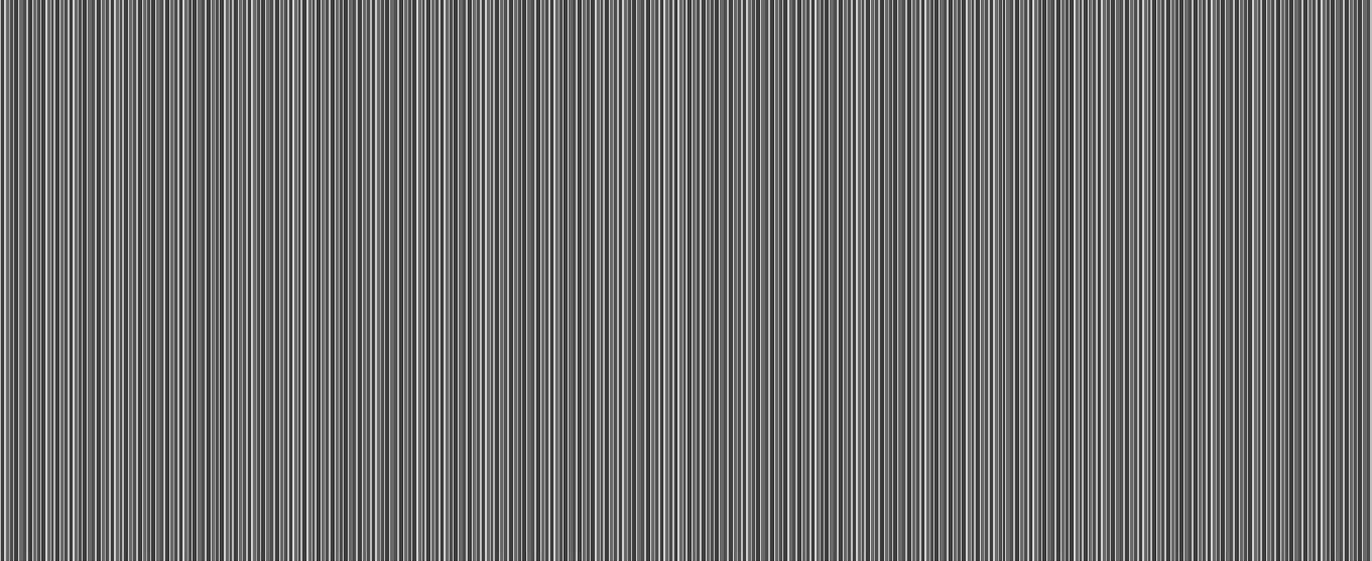
Issue 9, volume 2, July-December 2019  
ISSN impreso: 1390-8081  
ISSN electrónico: 2477-9245  
Quito-Ecuador

## Summary

Editorial .....	13
Main Topic	
Main topic presentation .....	17
<i>Milton Reyes Herrera y Raphael Padula</i>	
International system and integration of South America .....	25
<i>Luciano Wexell Severo</i>	
Connecting security and development agendas' in the post-Cold War era through the new aid paradigm and the Security Sector Reform .....	47
<i>Mathías Valdez Duffau</i>	
Geopolitics: paradoxes and anomalies .....	69
<i>Patricio Rivas Herrera</i>	
Center, periphery and semi-periphery as geopolitical categories: the case of Chile and Peru in the 21st century .....	87
<i>Lester Cabrera Toledo and Lesly Muñoz Lascano</i>	
Ideological instrumentation of the myth in the writing of the threat: from the Phoenix to the Bald Eagle in prospective .....	109
<i>María Fernanda Noboa González</i>	
Military involvement in public security issues: an unfinished question that is reinstated in Latin America facing the transnational organized crime challenge.....	133
<i>Daniel Darío Rodríguez</i>	
Post-Cold War conflicting models of strategic representation of security and the “new old threat’s” role: The case of the Union of South American Nations .....	155
<i>Rogelio Plácido Sánchez Levis</i>	
Asymmetric economic performances in Latin America and East Asia: a comparative analysis .....	183
<i>Eduardo Alberto Crespo and Bruna Machado Targino</i>	
Brazil and the regional integration .....	199
<i>Vinícius de Carvalho Castro Madureira and Carolina Paula de Souza</i>	
Gone with the power: the geo-economics of energy resources between China and Latin America.....	211
<i>Nashira Chávez and Po Chun Lee</i>	

A peripheral geopolitical view on the importance of oceanic wealth in the global dispute for strategic natural resources in Latin America .....	229
<i>Fernanda Pacheco de Campos Brozowski</i>	
The Unitary System of Regional Payments Compensation as a generating mechanism of monetary autonomy in Ecuador .....	247
<i>Mishell Geoconda Pavón Abalco</i>	
States, “conexos/marginales” and the transnationalization of organized crime: an approach to the Ecuadorian North border .....	269
<i>Carol Lizette López Pazmiño</i>	
Current situation	
Transgression of the right to development from the (anti) cooperation derived from the right to technology transfer.....	291
<i>Tirson Mauricio Duarte Molina</i>	
The economy of happiness and public investment in Ecuador: evidence of a causal relationship .....	309
<i>Guido Andrés Moncayo Vives</i>	
Times encountered: colonization front and the judgment of the case of the Kichwa indigenous people of Sarayaku vs. Ecuador, 2012 .....	333
<i>Adrián Raúl López Andrade</i>	
Influence of direct spanish investment in Colombia, Ecuador and Peru.....	359
<i>María Herrera Heredia and Lourdes Cumandá Montesdeoca</i>	
State of the art law and legislation in the hydroelectric sector, mining and oil and gas to Colombia.....	383
<i>Jahir Alexander Gutiérrez Ossa and Luz Elena Mira Olano</i>	
Entrevistas	
The return of geography Interview with Andrés Rivarola Puntigliano .....	411
By <i>Leonardo Jaramillo Mora</i>	
Art	
Albo de Pax.....	421
<i>Galo Duque-Olág Rácso</i>	
Review	
Enlightenment now. The Case for Reason, Science, Humanism and Progresss .....	437
<i>Santiago Mejía Rivadeneira</i>	
Editorial policy .....	443
Guidelines for authors .....	444
Publication standards .....	448

# Editorial



**E**n este número de la revista *Estado & comunes* hemos querido comprender de qué manera las principales tendencias y acontecimientos del mundo actual configuran y dan origen a los distintos escenarios del poder político global y cómo se evidencia, además, el poder de los Estados nacionales desde una visión geopolítica y de la economía política internacional. En la actualidad, esta discusión se instala en una serie de debates, tales como la globalización, la gobernanza, la interdependencia y la posmodernidad, que transforma el concepto clásico de la geopolítica latinoamericana, la cual, a su vez, vincula lo geopolítico con el dominio de la territorialidad y los espacios geográficos. Las relaciones nacionales, transnacionales y regionales de los países latinoamericanos transitan en medio de las aparentes reconfiguraciones de Estado, se desenvuelven en agendas económicas/políticas que desafían o se amparan en las lógicas del capitalismo neoliberal, se complementan con los procesos de regionalización e integración, se debaten con los efectos de las migraciones internacionales y se suscriben a la globalización de los mercados de valores.

Los trece artículos de Tema central que en este número se publican, coordinados por Milton Reyes Herrera y Raphael Padula, constituyen una reflexión y un esfuerzo de pensar el lugar de enunciación que tiene América Latina en el orden geopolítico global desde dos vías: por un lado, a partir de la influencia del poder que las grandes potencias mundiales ejercen sobre la región, y por el otro, la participación de las economías nacionales y regionales en el comercio internacional. En este sentido, los trece artículos publicados, que serán presentados por los coordinadores más adelante, dan cuenta en términos generales del rol de la región en el sistema, la seguridad y la cooperación internacional, no sin antes plantear una reflexión sobre los modelos de representación de la seguridad, el debate del agotamiento de la geopolítica clásica, de los nuevos elementos que explicarían la realidad latinoamericana y la geopolítica clásica realista dura desde los intereses nacionales y latinoamericanos. Algunos artículos retoman una discusión, por demás interesante, sobre la visión centro-periferia de América Latina, Chile y Perú, la amenaza de la seguridad interna en las operaciones militares de El Salvador y Colombia, el crimen organizado transnacional, el rol de Brasil en la integración y la influencia de Asia Oriental, particularmente de China, en la región. Finaliza esta sección de Tema central con la presentación de dos artículos que abordan temas ecuatorianos: el alcance del Sucre en la autonomía monetaria y el crimen organizado en la frontera colombo-ecuatoriana.

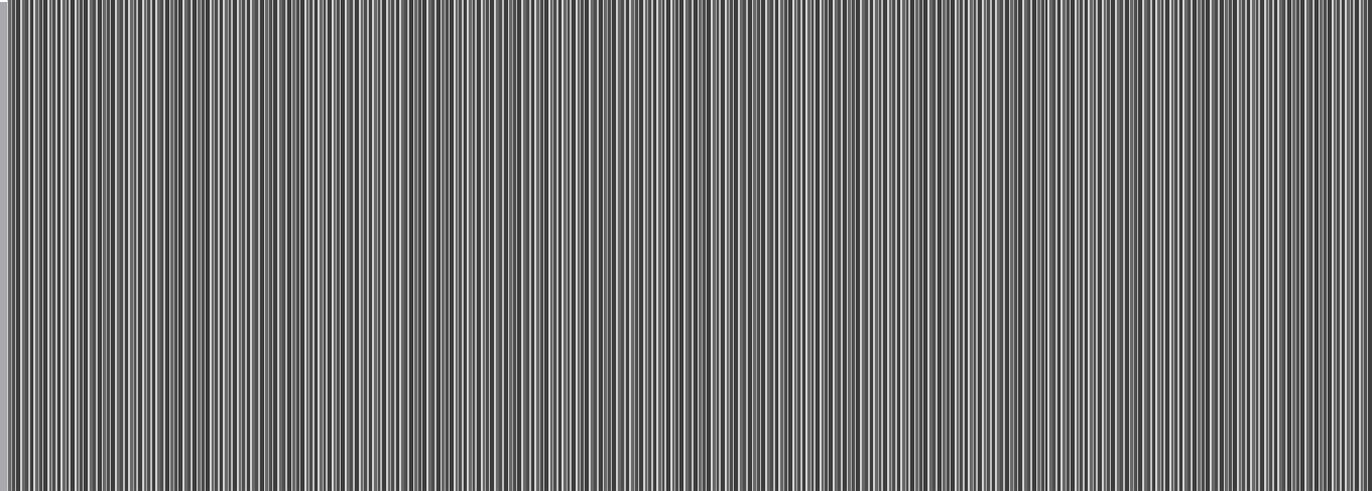
Respecto a los artículos de la sección de Coyuntura se publican cinco en total. El primero de ellos es un trabajo novedoso que desde el repensar de la cooperación, la anticooperación, la tecnología y las nuevas epistemes, plantea las tendencias del desarrollo y de la sociedad del conocimiento retomando los planteamientos de Ricoeur y Žižek y del discurso Norte-Sur. El siguiente artículo, igual de propositivo que el anterior, da cuenta de los factores que influyen en la felicidad mediante la relación inversión pública frente a bienestar humano. De

este modo, su autor pretende corroborar la hipótesis de que el Estado ecuatoriano juega un papel relevante en la búsqueda del Buen Vivir, es decir, de la felicidad. El tercer artículo, mediante un sencillo pero suficiente estudio de caso, demuestra que existe una especie de continuidad entre los procesos históricos de exclusión de los pueblos indígenas de la Amazonía ecuatoriana con eventos recientes, específicamente con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador de 2012, que según su autor, ratifica y refuerza el poder estatal y la expansión de su frente de colonización.

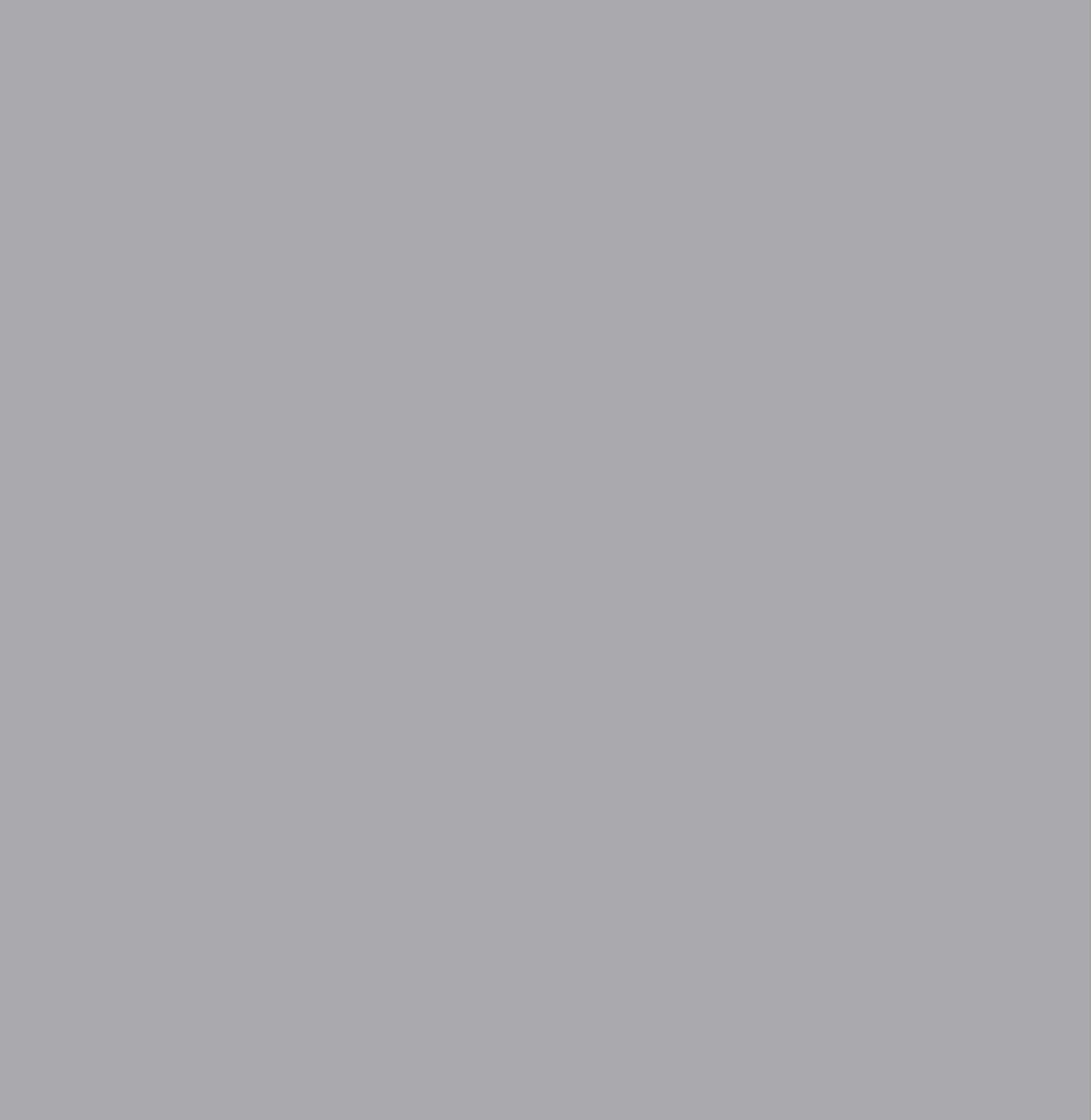
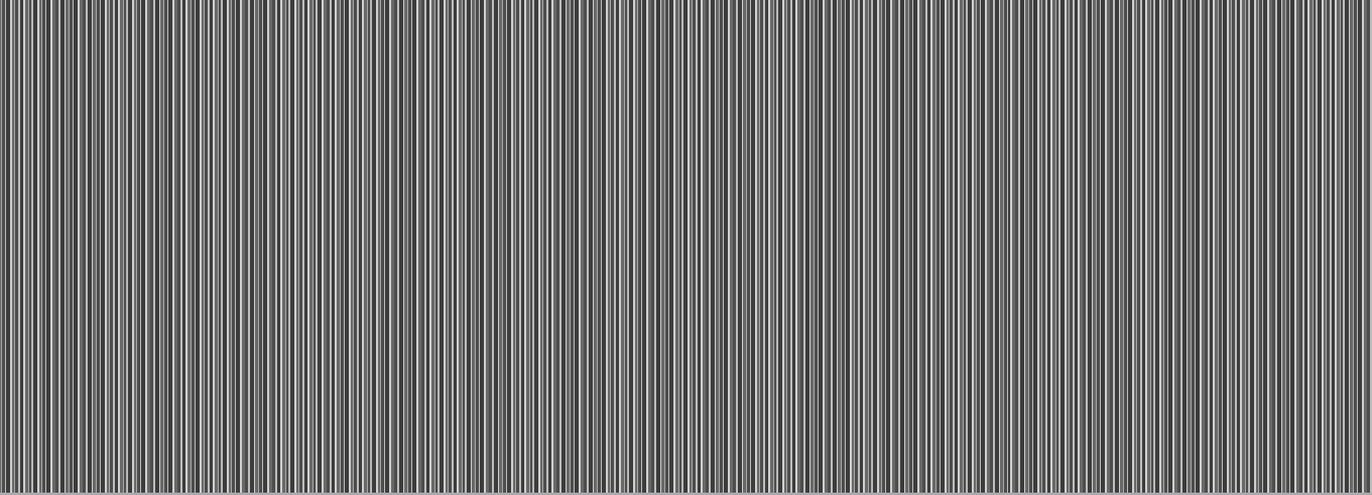
Las autoras del cuarto capítulo, por su parte, buscan, mediante análisis econométricos, medir la contribución que los flujos de la inversión extranjera directa española han tenido en el PIB de Colombia, Ecuador y Perú, teniendo en cuenta que España ha sido un importante proveedor de capitales para toda la región. Finaliza esta sección un artículo que entrega un estado del arte sobre la legislación y la regulación en el sector hidroeléctrico, hidrocarburífero y de minería en Colombia. Esta revista también contiene la entrevista realizada a Andrés Rivarola, director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la universidad de Estocolmo, quien nos deja su análisis sobre geopolítica, los nuevos núcleos de poder, la nueva conceptualización del espacio, entre otros temas. Por último, en vista del pluralismo de esta publicación y por contrapunto de las reflexiones de este número, se encuentra la reseña del libro *En defensa de la Ilustración*, de Steven Pinker, en tanto que la sección de arte es engalanada con la obra *Albo de Pax* del artista Galo Duque-Olág Rácso.

De este modo, esperamos que *Estado & comunes* genere y se convierta en un espacio de reflexión y generación de debates y contenidos abiertos que desde los nuevos conocimientos críticos, el pensamiento estratégico y las nuevas dimensiones de la geopolítica y las relaciones internacionales aporten en la construcción de políticas públicas y al cumplimiento de los objetivos de Estado. Sean bienvenidos a la generación y difusión del conocimiento crítico.

Javier Monroy Díaz  
Editor de *Estado & comunes*



**Tema central**



# América Latina en el siglo XXI: ¿el viejo o nuevo orden de la geopolítica mundial?

*Main topic presentation*

Milton Reyes Herrera

Docente del Centro de Seguridad y Defensa del Instituto  
de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: [milton.reyes@iaen.edu.ec](mailto:milton.reyes@iaen.edu.ec)

Raphael Padula

Coordinador del programa de Posgrado en Economía Política  
Internacional (PEPI) de la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

Correo electrónico: [raphael.padula@pepi.ie.ufrj.br](mailto:raphael.padula@pepi.ie.ufrj.br)

Desde la caída del muro de Berlín, que cierra el siglo XX (Hobsbawm, 2003), y más aún desde la primera década del siglo XXI, se han presentado cambiantes escenarios y desafíos a las relaciones internacionales (RI) y a la seguridad internacional, tales como: la emergencia y ascenso de nuevos actores estatales y no estatales dentro del orden mundial; desafíos económicos provocados por el declive de la globalización liberal tras la crisis financiera internacional del 2008 y el resurgimiento del “nacionalismo económico” en las potencias del Atlántico Norte; cambios en la correlación de fuerzas políticas en las medianas y grandes potencias regionales (Estados Unidos, Brasil, Argentina y Colombia); auge y caída de los ingresos referentes a los ciclos de los recursos estratégicos, materias primas y *commodities* en América Latina (Pinto y Cintra, 2015); surgimiento y debilitamiento de procesos de integración vistos como estratégicos, tales como Unasur (Rivarola, 2011; Padula, 2013, 2015); la transnacionalización del crimen organizado y la corrupción; complejos procesos de paz, y nuevos conflictos armados y sociopolíticos en desarrollo; así como recientes fenómenos migratorios. Todo lo cual ha transformado el escenario del (des)orden mundial (Cox, 1993) y presenta nuevos retos y debates para la región y para Ecuador, al tiempo que propone la necesidad de redimensionar los debates relacionados con el cómo responder a los retos que desde el fin de la Guerra (o paz) Fría (Hobsbawm, 2003) se establecieron desde las entonces denominadas “nuevas agendas de seguridad” (Buzan, 1991), y al cómo triangular insumos y propuestas entre las instituciones

que procesan la política internacional y la de defensa, con los esfuerzos investigativos de los *think tanks* nacionales, para la toma de decisión estatal.

Todos esos escenarios, que podrían significar reposicionamientos o redimensionamientos sobre el Estado, orientados a ampliar o ajustar su papel relativamente autónomo de intermediación frente a sus fuerzas sociales y al (des)orden mundial, pero también a la construcción de reglas de priorización de las RI (Wendt, 1987; Onuf y Klink, 1989; Onuf, 2014), podría resultar en una serie de cambios de la política internacional de los países de América Latina hacia un posible nuevo delineamiento geopolítico, que, generándose por: a) la competencia entre fuerzas sociales y económicas sobre el cómo resolver el conflicto distributivo al interior de sus economías nacionales; b) la consolidación de la presencia de nuevos actores en la región, que podrían alterar los equilibrios tradicionales de poder, como en el caso de China, que presenta un tipo de proyección política y relacionamiento de nuevo cuño que es escasamente explorado por la literatura académica latinoamericana (Reyes, 2015); y, c) la necesidad de respuestas del Estado frente al orden mundial y las restricciones que se le presentan en el sistema financiero internacional; terminan generando impactos múltiples y problemáticas diferenciadas para la seguridad de sus respectivos Estados, pero también para el resto de la región.

En ese contexto, este número de la revista *Estado & comunes* reconoce el reto para comprender el despliegue de los Estados en cómo procesan sus intereses desde la relación riqueza-poder (Fiori, Padula y Vater, 2013), y la pertinencia de las disciplinas y campos relacionados con la generación de análisis y pensamiento estratégico, como el de la Economía Política Internacional (EPI) y la geopolítica, informadas a su vez por el diálogo con las teorías de las RI, sea en sus vertientes clásicas, racionalistas o *behavioristas* (Salomón 2002; Acharya y Buzan, 2010), o en sus acercamientos críticos o reflectivistas (Salomón, 2002; Qin, 2007); los cuales permiten introducir elementos de debate en los campos de la seguridad y de la defensa a partir del análisis de la relación entre poder y riqueza, tanto a nivel Estado, como a nivel regional y del orden mundial, tomando en cuenta las mutuas influencias e impactos entre dichos ámbitos, todo lo cual al mismo tiempo resulta en nuevas respuestas e interpretaciones que pueden informar adecuadamente a la toma de decisiones y procesamiento de los intereses nacionales del Ecuador.

Dichas reflexiones, además, parten de comprender que en los planteamientos tradicionales y contemporáneos de las ciencias sociales referentes a la unidad de análisis Estado, en tanto principal agregado de poder, este ha sido uno de los conceptos más debatidos, ya que se enmarca dentro de una concepción de instancia distribuidora/promotora de acumulación, tanto a nivel político como económico (Tilly 1984, 1985, 1992; Centeno, 2002; Cox, 1993); problemática que desde la relación Estado, poder y dinero ha sido también reinterpretada desde perspectivas latinoamericanas (por ejemplo: Medeiros, 1997; Tavares, 2002; Fiori, 2008), que al mismo tiempo debaten y dialogan con: a) aportes producidos por la disciplina de EPI sobre la relación: sistema financiero, recursos estratégicos, y territorio —este último comprendido más allá de lo estrictamente físico

incluyendo el económico-financiero (Strange, 1997)—; pero también con; b) el campo de la geopolítica clásica y crítica relacionados con los debates y reflexiones sobre la relación entre Estado —espacio— posición (Ratzel, 1983; 1990), nuevas formas de proyección política, la posibilidad de recomposición de articulaciones geopolíticas, nuevos actores, entre otros temas.

Dado que, a partir de la conformación misma de la disciplina de la EPI se planteaba que los retos tradicionales generan viejos y nuevos problemas y preguntas que pueden ser procesadas a la luz de la articulación entre los campos referentes a la política internacional-economía internacional (Strange, 1970), es necesario superar los límites explicativos que han impuesto las dinámicas didácticas al conformar disciplinas diferenciadas sobre “la realidad” (Cox, 1993), por lo cual es fundamental y pertinente plantear que campos como las RI, la EPI, la geopolítica y la historia económica puedan brindar nuevos aportes al campo de la seguridad internacional y, por supuesto, en relación con el de la seguridad de los Estados y defensa nacional.

Al comprender, además, que los retos que se le presentan al Estado a “nivel doméstico”, en su interrelación con sus fuerzas sociales, también presenta relaciones de doble vía frente a los escenarios: orden mundial y regional, es también pertinente y necesario ampliar el debate sobre el carácter de las relaciones de poder entre el Estado y los actores transnacionales, y sobre el quién, cómo y para qué se delinear los temas de las agendas regionales respecto de temas estratégicos como la seguridad y la defensa.

Todos estos son aspectos que conforman, no solo nuevos escenarios, sino que también establecen la necesidad de proponer nuevas estrategias de análisis que se orienten a la comprensión de la articulación entre dos “realidades”: entre la agenda internacional (incluyendo la regional), y la de la política doméstica. Así, el abordaje de la complejidad de dicha relación aporta nuevos debates para la comprensión de la dinámica de mutuo impacto entre el (des)orden mundial, regional y nacional, desde perspectivas históricas de mediana y larga duración (Barraclough, s/f; Braudel, 2005), ya sea desde un abordaje histórico estructural o desde perspectivas que, dando cuenta de las problemáticas coyunturales, puedan esbozar escenarios prospectivos o que delinear agendas para la política pública en seguridad y defensa.

Es bajo ese contexto, y desde un debate pluralista, que el presente número de la revista *Estado & comunes* se aproxima al pensamiento estratégico desde aportes de la geopolítica y la EPI, frente a los escenarios y retos que se presentan e impactan al Estado en general, a América Latina y al Ecuador en el siglo XXI. Debatiéndose también temas relevantes como la integración regional y sus complejidades, la pertinencia o no de medidas tradicionales de seguridad, los retos que propone el sistema financiero internacional comandado por el dólar flexible (Torres, 2015) y el problema de la restricción externa a los países dependientes de una economía basada en la exportación primaria, y las amenazas actuales que pueden generar vulnerabilidades, y que requieren el reforzamiento de la reflexión multidimensional que acompañe a la seguridad y defensa nacional y regional.

Así, el presente número inicia con el análisis de Luciano Wexell Severo, cuyo trabajo se orienta a reflexionar e interpretar la integración regional de América del Sur en el marco de un sistema internacional jerárquico, expansivo y en permanente transformación desde su origen (siglo xv). Tomando en cuenta que algunas unidades nacionales tienen la posibilidad de contestar el orden jerárquico y moverse, el autor propone, mediante el desarrollo de variables multidimensionales, que el desarrollo de las fuerzas productivas, hacia dentro, cuanto la mayor autonomía, hacia fuera, pueden ser impulsados por la integración regional; para lo cual sería necesario que exista el acompañamiento de un país regional líder, con condiciones de sostener política y económicamente el empuje, y que cuente con una voluntad estratégica perdurable en el tiempo, que supere a las asimetrías y obtenga legitimidad y respaldo entre los demás países de la región.

A continuación, Mathías Valdez Duffau presenta su artículo “Enlazando las agendas de desarrollo y de seguridad en la pos Guerra Fría por medio del nuevo paradigma de la cooperación y del *Security Sector Reform*”, que, desde un abordaje histórico, analiza y explica el génesis, procesos y redireccionamiento de las agendas e interacción de la seguridad y el desarrollo en el plano de la cooperación internacional. A partir de allí el autor concluye que “con la propuesta del nuevo paradigma de la cooperación se logra legitimar el nexo entre los requerimientos propios de los programas de cooperación con objetivos del ámbito de la seguridad, dándose paso a la formulación de proyectos de desarrollo centrados en la reforma de aparatos de seguridad, produciéndose la génesis del *Security Sector Reform* (SSR)”.

Por otra parte, Patricio Rivas Herrera, en su artículo realiza un acercamiento crítico sobre el alcance de la vertiente clásica frente a temas mundiales actuales, como lo son “los impactos de las nuevas tecnologías, el cambio climático, los movimientos sociales con impacto público, así como emergentes crisis de racionalidades inscritas en el marco más general de una amplia crisis de civilización en marcha”. Además de los límites señalados y los déficits teóricos y metodológicos que acompañan a la geopolítica clásica, se reflexiona sobre la necesidad de formularla en una “más vasta y compleja, que trabaje más allá de los temas convencionales del Estado en tiempos de incertidumbre crecientes, y de reconfiguraciones de poder que atraviesan todas las regiones geográficas, políticas y culturales”.

A continuación, Fernanda Brozski, a partir de una propuesta que conjuga coyuntura y estructura, y contraponiendo el acercamiento liberal y el de la matriz realista, presenta su trabajo “Una visión geopolítica periférica sobre la importancia de las riquezas oceánicas en la disputa global por los recursos naturales estratégicos en América Latina”, que se emana de un debate académico orientado a reflexionar teóricamente y a reconsiderar la región como un espacio de proyección de poder de las grandes potencias, desde una perspectiva realista periférica, que ofreciendo una interpretación distinta sobre el funcionamiento del sistema internacional y que evidencia a América Latina como un espacio de proyección en la disputa global de poder: la intensificación de la expansión de los Estados sobre los mares.

Por su parte, el artículo “Instrumentalización ideológica del mito en la escritura de la amenaza: del Fénix al Águila Calva en prospectiva”, de María Fernanda Noboa, propone superar “la limitada producción de literatura regional en torno a las perspectivas teórico-metodológicas de inteligencia crítica y particularmente de los dispositivos para la escritura de las amenazas a la seguridad de los Estados y otros actores, y sus implicaciones”. El texto proyecta una metodología centrada en la reflexión crítica semiótico-prospectiva que se orienta a la comprensión de los sentidos de la amenaza que derivaron en varias operaciones militares contra-insurgentes en las cuales, por ejemplo, el mito del ave fénix puede ser interpretado “como estrategia discursiva para la legitimación del empleo de medios militares e inteligencia en dichas operaciones”.

Daniel Darío Rodríguez, por su parte, presenta su trabajo “El involucramiento militar en materia de seguridad pública: una cuestión inconclusa que se reinstala en Latinoamérica ante el desafío del crimen organizado transnacional”, el cual, mediante un abordaje que toma en cuenta el último cuarto de siglo y una perspectiva estructural que atraviesa a la región, presenta por objetivo central el debatir la pertinencia de la participación de las fuerzas armadas latinoamericanas en los asuntos de seguridad pública, más allá de los intentos de promoción y el renovado énfasis que impulsan dicha participación.

A continuación el trabajo “Pugna entre modelos de representación estratégica de seguridad de la pos Guerra Fría y el papel de las ‘nuevas viejas amenazas’: el caso de la Unión de Naciones Suramericanas”, de Rogelio Sánchez Levis, indaga las representaciones estratégicas contrahegemónicas de seguridad frente al paradigma dominante de las pos Guerra Fría (supeditado al proyecto de expansión del orden económico liberal), con lo cual el autor propone los objetivos de ampliar los conocimientos sobre “la autonomización” y trazar una explicación del porqué “no se llegan a unificar las lecturas, narrativas y políticas espaciales del discurso geopolítico suramericano, pese a la persistencia de peligros y desafíos transnacionales que exigen la movilización de recursos y respuestas comunes”.

Por su lado, Eduardo Crespo y Bruna Machado Targino presentan un análisis comparativo sobre “Las asimetrías del desempeño económico en América Latina y Asia Oriental”, en el cual se interpreta las trayectorias particulares que, desde una revisión histórica de larga duración, política, y bajo una sólida evaluación estadística, permiten debatir la “gran divergencia” y los indicios de convergencia contemporáneos. Al finalizar su trabajo, los autores presentan sus conclusiones sobre cuáles serían los factores que generaron los resultados y posibles nuevas problemáticas a estudiar sobre la temática, tras analizar que durante el siglo XIX, Latinoamérica tuvo mejores resultados en términos de desarrollo económico y centralización estatal, que desde los complejos procesos de modernización asiática países de la región son reconocidos ejemplos de desarrollo económico exitoso y que actualmente América Latina luce un estancamiento económico relativo.

El artículo “Brasil y la integración regional” de Vinícius de Carvalho y Carolina Paula de Souza, discute la relación de Brasil frente a la integración regional, tomando en cuenta que reconocidos e influyentes geopolíticos brasileños como

Mário Travassos se refieren a las posibilidades de la proyección política vía integración, y que incluso, la Constitución Federal de 1988 propone la “integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, buscando la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”. Los autores indagan sobre la importancia de la materialización de la integración tanto para la proyección brasilera como para la región, más allá de que la primera no se encuentre actualmente consolidada.

Por otra parte, Nashira Chávez y Po Chun Lee analizan en su artículo la relación geoeconómica del sector energético entre China y Latinoamérica, mediante la revisión de instrumentos y estrategias de las empresas chinas en mercados extranjeros. Mientras que existe un escenario que presenta un comercio en aumento, la escalada de la IED, la presencia de empresas nacionales chinas y una comprobable complementariedad, China se ha convertido en uno de los socios principales de la región, lo cual lleva a preguntar a los autores sobre la manera en “que estos vínculos influirán en el comportamiento y normas de sus países socios”, tomando en cuenta además, la presencia e influencia de los EE. UU. en la región.

Partiendo desde una visión tripartita de centro, periferia y semiperiferia, Lester Cabrera Toledo y Lesly Muñoz Lascano analizan la ubicación de Chile y el Perú, mediada por un acercamiento interpretativo que toma en cuenta tanto el análisis de discursos aplicados; el método de carácter analítico-descriptivo, del posicionamiento espacial de ambos países; y, un enriquecimiento de la problemática por medio de la óptica de la economía política internacional; todo lo cual se orienta a comprender el rol que actualmente juegan ambos actores dentro del esquema tripartito anteriormente mencionado y responder el cómo efectivamente se posicionan políticamente frente a los centros de poder del sistema internacional contemporáneo.

Por otra parte, Mishell Pavón Abalco presenta su estudio cuali-cuanti basada en información oficial (2010-2017), sobre el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (Sucre) como mecanismo de búsqueda de autonomía monetaria en Ecuador, tomando en cuenta que este país se encuentra dolarizado desde el año 2000; y que el Sucre, bajo la denominada nueva arquitectura financiera regional, tenía como objetivo “el progresivo desacoplamiento de la dependencia del dólar como moneda internacional entre sus países miembros”. La autora concluye su estudio realizando una prospectiva entre el posible ahorro generado por Ecuador en el total de sus importaciones y las potencialidades para su autonomía monetaria, dentro de los límites de una economía dolarizada.

En el artículo de Carol Lizette López Pazmiño, “Estado, conexos/marginales y la transnacionalización del crimen organizado: una aproximación a la frontera norte ecuatoriana”, el estudio de carácter estructural parte en su análisis desde la localidad de la región subfronteriza de Mataje entre Ecuador y Colombia; y presenta la relación a las dinámicas del crimen organizado desde el campo geopolítico y de la territorialidad, en las cuales estas operan desde las vulnerabilidades del Estado y bajo las mismas lógicas del modo de producción capitalista; todo lo

cual es abordado desde una perspectiva que comprende a la lógica global de la problemática y al posicionamiento estatal que se materializa en este caso, en la reconfiguración del alineamiento geopolítico del Ecuador en la actualidad.

## Referencias bibliográficas

- Acharya, A., & Buzan, B. (2010). *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and beyond Asia*. New York/London: Routledge.
- Barracrough, G. (s/f). *Introdução à história contemporânea*. Cambridge: Editora Guanabara, Argo. 5.ª Edição. Recuperado el 17/5/2018 de <https://portalconservador.com/livros/Geoffrey-Barracrough-Introducao-a-Historia-Contemporanea.pdf>.
- Braudel, F. (2005) *Escritos Sobre a História*. 2.ª ed. São Paulo: Perspectiva.
- Buzan, B. (1991). New patterns of global security in the twenty-first century. *International Affairs*, vol. 67, n.º 3, Jul.: pp. 431-451.
- Centeno, M. A. (2002). *Blood and debt: war and the nation-state in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Cox, R. W. (1993). Fuerzas sociales, Estado y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales. En Morales, A. (Org.), *El poder y el orden mundial*. San José: Flacso-Sede Costa Rica: pp. 119-197.
- Fiori, J. L. (2008). *O poder global e a nova geopolítica das nações*, 1.ª ed. Rio de Janeiro: Boitempo.
- Fiori, J. L., Padula, R., Vater, M. C. (2013). *A Projeção do Brasil na América do Sul e na África Subsaariana, e o Controle da Bacia do Atlântico Sul*. Relatório de Pesquisa, CGEE. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.
- Hobsbawn E. (2003). *Historia del Siglo XX*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Medeiros, C. A. (1997). *Globalização e a Inserção internacional diferenciada da Ásia e América Latina*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia, UFRJ, 65 p. Originalmente publicado en Tavares, M., Fiori, J. L. (Orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes,. Recuperado el 7/2/2018 de <http://www.ie.ufrj.br/ecopol/pdfs/42/g19.pdf>.
- Onuf, N. (2014). *Rule and Rules in International Relations*. Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights, University of Helsinki, April.
- Onuf, N., & Klink, F. (1989). Anarchy, Authority, Rule. *International Studies Quarterly*, Blackwell Publishing, vol. 22, n.º 2, Jun.: pp. 149-173.
- Pinto, E. C., y Cintra, M. M. (2015). América Latina e China: Limites Econômicos e Políticos ao Desenvolvimento. Texto para Discussão 012. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Padula, R. (2013). A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a Integração Regional na América do Sul. *Revista IMEA UNILA*, vol. 1, n.º 2, p. 30-47.
- \_\_\_\_\_. (2015). Disputa para uma Agenda de Segurança na América do Sul, *Revista da Escola de Guerra Naval*, vol. 21, pp. 221-262.
- Qin, Y. (2007). Why is There no Chinese International Relations Theory? *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 7, Issue 3, pp. 313-340.

- Ratzel, F. (1983). A Relação entre o Solo, a Sociedade e o Estado. *Revista do Departamento de Geografia FFLCH-USP*, n.º 2, pp. 92-101.
- \_\_\_\_ (1990). Geografia do Homem (antropogeografia). En Moraes, A. C. (Org.), *Ratzel*. São Paulo: Ática, pp. 32-107.
- Reyes, M. (2015). Las relaciones China-Región Andina. en Bonilla Soria, A.; Milet García, P. (Edits.), *América Latina, Caribe y China: escenarios estratégicos subregionales*. San José: Flacso-Sede Costa Rica, pp. 161-183.
- Rivarola, A. (2011). Geopolitics of Integration and the Imagination of South America. *Geopolitics*, 16:4, pp. 846-864.
- Salomón M. (2002). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 56, dic. 2001/ene. 2002, pp. 7-52.
- Strange, S. (1970) International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect. *International Affairs*, vol. 46, n.º 2, April, pp. 304-315.
- \_\_\_\_ (1997). Territory, State, Authority and Economy: a new realist ontology of global political economy. En Cox, R. W. (Ed.), *The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*. Londres: Macmillan, pp.3-19.
- Tavares, M. (1985). *A Retomada da Hegemonia Norte-Americana*. *Revista de Economía Política*, vol. 5, n.º 2, pp. 5-15.
- \_\_\_\_ (2002). La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina. Buenos Aires: Clacso Editorial.
- Tilly, C. (1984). *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russell Sage Foundation.
- \_\_\_\_ (1985). War making and state making as organized crime. En Peter E., Dietrich R., & Theda S. (Eds.), *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_ (1992). *Coercion, Capital, and European States, A.D. 990-1992*. Cambridge: Blackwell.
- Torres, E. (2015). La crisis del sistema financiero mundial y su impacto en los países periféricos Latinoamericanos. *Revista Línea Sur*, n.º 10, pp. 26-37.
- Wendt, A. (1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, vol. 41, n.º 3, pp. 335-70.

# Sistema internacional e integración de América del Sur

## *International system and integration of South America*

Luciano Wexell Severo

Profesor del Instituto Latinoamericano de Economía, Sociedad y Política (Ilaesp) de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (Unila), Brasil

Correo electrónico: [luciano.severo@unila.edu.br](mailto:luciano.severo@unila.edu.br)

*Recibido: 20-enero-2019. Aceptado: 11-abril-2019.*

### Resumen

El objetivo del presente artículo es reflexionar e interpretar la integración regional de América del Sur en el marco de un sistema internacional jerárquico, expansivo y en permanente transformación desde su origen, en el siglo xv. Pese a esas características estructurales, es evidente que algunas unidades nacionales tienen la posibilidad de contestar el orden jerárquico y moverse. Dicho movimiento depende de una cantidad de variables, como las condiciones materiales y simbólicas, endógenas y exógenas, además de la continuada decisión política de las coaliciones de poder nacionales para adoptar estrategias de *catch-up*. Tanto el desarrollo de las fuerzas productivas, hacia dentro, cuanto la mayor autonomía, hacia fuera, pueden ser impulsados por la integración regional. Esa puede convertirse, simultáneamente, en energía potencializadora de los dos esfuerzos, de desarrollo y autonomía. Sin embargo, los éxitos o retrocesos del proceso de integración regional dependerán de la existencia de un país con condiciones de sostener política y económicamente el empuje. Además de las capacidades materiales y simbólicas necesarias, sería fundamental una voluntad estratégica expresada en políticas claras del líder, perdurables en el tiempo, que sostengan la deconstrucción de las asimetrías y obtengan el respaldo de los demás países.

**Palabras claves:** sistema internacional, integración, América del Sur, países, poder nacional, autonomía, fuerzas productivas.

## Abstract

The objective of this article is to reflect and interpret the Regional Integration of South America within the framework of an International System that is hierarchical, expansive and in constant transformation from its origins in the 15th century. In spite of these structural characteristics, it is evident that some national units have the possibility of answering the hierarchical order and moving about. This movement depends on a number of variables, such as material and symbolic, endogenous and exogenous conditions, as well as the continued political decision of the national coalitions of power to adopt catch-up strategies. Both the development of the productive forces, inward, and the greater autonomy, outward, can be driven by Regional Integration. That can become, simultaneously, the potentializing energy of the two efforts, of development and autonomy. However, the successes or setbacks of the regional integration process will depend on the existence of a country with the conditions to sustain the push politically and economically. In addition to the necessary material and symbolic capabilities, a strategic will expressed in clear policies of the leader, lasting over time, that sustain the deconstruction of asymmetries and obtain the support of other countries would be fundamental.

**Keywords:** International system, integration, South America, countries, national power, autonomy, productive forces.

## 1. Introducción

El presente análisis exige un esfuerzo interdisciplinario desde la economía política, la historia, la ciencia política y las relaciones internacionales. Se utilizan dos perspectivas teóricas fundidas: una en el campo de las relaciones internacionales, que se apropia del realismo, y otra en el campo de la economía política, que asume el estructuralismo latinoamericano. Sería posible presentar una línea de pensamiento que surge con el ateniense Tucídides,<sup>1</sup> pasa por Nicolau Maquiavelo<sup>2</sup> y Thomas Hobbes,<sup>3</sup> y desagua en economistas como William Petty, Alexander Hamilton, Friedrich List y Raúl Prebisch. Todos esos autores debatirán sobre las disputas por el poder y la riqueza entre las naciones.

Nogueira y Messari (2005, pp. 23-32), en su análisis del realismo, enumeran cinco premisas que condensan los principales elementos de esa vertiente: a) los Estados nacionales mantienen la estabilidad doméstica (el “Leviatán” tiene el

1 De Tucídides, que narra la guerra del Peloponeso, fue extraída la idea de “anarquía internacional”, que refleja la inexistencia de una autoridad internacional legítima y soberana capaz de garantizar el derecho a la sobrevivencia para todos los Estados (Nogueira & Messari, 2005, p. 22).

2 Usando *El Príncipe*, de Maquiavelo, los realistas examinan la dinámica de la conquista, manutención y expansión del poder. Deducen lo que sería la “naturaleza del sistema” a partir de lo que juzgan ser la “naturaleza del hombre”. O sea, atribuyen a los Estados sentimientos como prestigio, miedo, ambición y vanidad hasta llegar a la idea de “sobrevivencia”.

3 Se parte de la idea de que todos los Estados defienden sus intereses nacionales, casi siempre divergentes. Ante la imposibilidad de crear, de adoptar o de funcionar un Leviatán mundial, de un “hombre artificial” que ejerza el “poder coercitivo” global, el concepto hobbesiano de “estado de la naturaleza” se traslada al concepto de “estado de anarquía internacional” (Carr, 2001, p. 233).

monopolio del uso de la fuerza en el escenario interno) y buscan garantizar la seguridad con relación a los agentes externos; b) impera la anarquía internacional, debido a la ausencia de un Leviatán mundial, de lo que se deriva el llamado “Dilema de la Seguridad”;<sup>4</sup> c) la sobrevivencia del Estado es el interés nacional supremo y fundamental, estando por encima de todo, obviamente incluso de las libertades individuales; d) el poder del Estado con relación a los demás es siempre relativo y su función es influenciar más que ser influenciado (para eso, un Estado puede juntarse al poder de otro o pronunciarse contra él); e) la autoayuda es el principio de que un Estado puede contar de manera integral y completa solamente con sus propias fuerzas para defender su sobrevivencia.

Por tanto, en este trabajo se utiliza la idea de un sistema internacional jerárquico, expansivo y en permanente transformación, desde su origen, en el siglo xv (Kennedy, 2006). A la expansión mercantil y financiera europea siguió la conquista del mundo, impulsada por la compulsión por acumular poder y dinero (Arrighi, 1994; Fiori, 2007). Poco a poco, el sistema fue diseñado y controlado por los europeos, hasta el inicio del siglo xx. Se observan las relaciones entre los Estados nacionales desde una perspectiva realista, pero sin dejar de utilizar otras vertientes, como la teoría del sistema mundo (Arrighi, 1994) y la idea de existencia de un sistema interestatal capitalista (Fiori, 2007). El énfasis de las atenciones es en lo que ocurre dentro del sistema internacional y no dentro de los Estados nacionales. Según esa óptica, las unidades de poder son como “cajas-negras”, siguiendo la idea de *billiard-ball*.<sup>5</sup>

No obstante, aunque el sistema sea jerárquico y centrípeto, existen oportunidades de movimiento de cada unidad de poder. Por ese motivo, se depositará especial atención sobre las posibilidades de movilidad, como resultantes de la propia viabilidad nacional y, además, de los grados de permisividad internacional en cada período histórico determinado (Jaguaribe, 2008). La condición de centro, semiperiferia o periferia estaría directamente asociada con la lucha por el desarrollo de las fuerzas productivas nacionales y a la ocurrencia de crisis que afectan a las economías centrales y abren brechas o “ventanas de oportunidad” para movimientos en la jerarquía mundial.

El presente análisis es justificado por el actual escenario de inestabilidad de un mundo que trata de consolidar la multipolaridad y, además, ante la necesidad de pensar la integración regional en América del Sur. Este es, más que nada, el objeto del presente estudio. Relativizando la idea de “juego de suma cero” dentro del sistema, que cada unidad solo puede ganar si otra pierde algo, se asume la

---

4 Es la idea de que un Estado nacional que toma la iniciativa de armarse como forma de defenderse de los demás termina generando preocupaciones que llevan a los demás a igualmente ampliar sus arsenales. Se crea, de esa manera, un mecanismo de carrera armamentista sin fin.

5 En esa metáfora, es como si cada Estado nacional fuese una bola de billar. La mesa de billar, el campo de juego, sería el sistema internacional. No es que ese artículo ignore las relaciones de poder dentro de los Estados nacionales, sino que se deposita mayor atención a las relaciones de poder entre los Estados. Sobre ese tema, Medeiros (2010b, p. 146) afirma que “los conflictos derivados de las rivalidades interestatales pueden imponer al Estado políticas que no traducen los intereses económicos inmediatos de las clases dominantes, pero son necesarios para la sobrevivencia política de la nación”.

posibilidad de construcción de un “juego de suma positiva” (Padula, 2010). Es posible abordar a la integración regional periférica como forma de potencializar, de una sola vez, dos movimientos indisociables, uno interno y otro externo: el proceso de desarrollo de las fuerzas productivas y una mejor inserción internacional, más soberana, en el sistema. Ese sería el binomio desarrollo-autonomía. Hace décadas, diversos autores latinoamericanos vienen moldando esa idea. En un proceso de integración, cada Estado de la región podría identificar un instrumento para la realización de sus propios intereses nacionales (Granato, 2014).

Se observa a la integración regional como posible salida común para la condición periférica, sin dejar de tomar en cuenta que dichos procesos pueden ser efectivamente integradores, autonomizantes para cada unidad, o pueden, al revés, profundizar todavía más la situación subalterna de algunas economías. Lo que se quiere decir es que la integración podrá asumir caminos bastante distintos, corriendo el riesgo, incluso, de reproducir dentro de la región la lógica jerárquica y asimétrica del sistema. Sería necesario, por tanto, interpretar la dimensión de las dificultades y la complejidad de edificar un proceso de integración que deconstruya y no profundice las asimetrías. Y eso dependerá, especialmente, de la postura ejercida por el país líder del proceso.

De esa manera, el artículo se propone presentar la lógica del sistema internacional e interpretar su relación con los procesos de integración regional. Posteriormente, se plantean reflexiones sobre las distintas formas de integración y sobre cómo los resultados están fuertemente asociados al papel ejercido por el líder del proceso. Para eso se utilizan trabajos de reconocidos autores que abordan el tema, especialmente en Brasil. La estructura del artículo cuenta con seis divisiones, incluyendo las partes de introducción y de consideraciones finales. En la sección 2 se aborda la formación, la estructura jerárquica, la dinámica centrípeta y el movimiento del sistema internacional; en la 3 se analizan las estrategias de *catch-up* como afirmación de proyectos periféricos contestadores al centro, como forma de moverse. En la sección 4 se discute la asociación entre países de una misma región como posible salida común para su condición periférica, problematizando que dicha integración puede ser “integradora”, autonomizante o “desintegradora”, que amplíe las asimetrías. Por fin, en la sección 5 se examinará la importancia de que haya un líder del proceso de integración.

Además de tener capacidades materiales y simbólicas, y voluntad estratégica para sostener política y económicamente el empuje, el país más grande debería crecer para poder impulsar a los demás. La locomotora debería tener condiciones de importar mucho de los vecinos, de hacer inversiones, de liberar financiamientos y de aplicar recursos a fondo perdido.

## 2. Formación, estructura, dinámica y movimiento del sistema internacional

Como resultado de la expansión del capital bancario y comercial europeo, desde principios del siglo *xvi* se viene consolidando un sistema internacional caracterizado esencialmente por la jerarquía, la concentración, la anarquía, la asimetría y la competencia (Fiori, 2007). Desde entonces, la historia mundial puede ser analizada como la sucesión de situaciones bajo hegemonía de una potencia e intercalados por fases de transición y surgimiento de nuevos liderazgos (Arrighi, 1994).

Durante 300 años, desde el final del siglo *xv* hasta el final del siglo *xviii*, la expansión mercantil europea dio origen al sistema mundial que se sobrepuso a los sistemas regionales, como los imperios mongol, otomano, azteca, maya, inca o la dinastía Ming. Aunque existieran esos poderosos imperios, relativamente evolucionados, el sistema ganó fuerza y forma exactamente en la porción más pobre, más débil, más despoblada y menos fértil de Europa. Empezó a constituirse a partir del Renacimiento cultural, científico y comercial, desde cerca de 1450, en el área actualmente constituida por el “arco” Italia-Francia-Bélgica-Holanda-Inglaterra (Kennedy, 2006, p. 46). El llamado milagro europeo habría ocurrido justamente por la gran tensión competitiva entre las unidades de poder, que jamás estuvieron bajo un único líder político, militar o religioso.

Al inicio, las monarquías dinásticas protagonizaron la estructuración de un sistema liderado por las ciudades italianas y después por Portugal, España, Holanda y Francia. A lo largo de los siglos, una suerte de globalización padronizadora ganaba el mundo por medio de la expansión del comercio, ampliación de mercados y el creciente control de los mares. Se observa, sin embargo, que el proceso de alternancia de liderazgos hegemónicos no ha generado el colapso del sistema, sino, por el contrario, lo fue volviendo más dilatado, integrado y complejo.

Según Fiori (2007, p. 24), no obstante, la globalización no sería obra del capital en general, sino de los Estados-nacionales. Por ese motivo, el autor estudia la “explosión del sistema”, el mundo en expansión, el alargamiento de su espacio de acumulación desde Europa a partir del siglo *xiii*. Sostiene su afirmación en la disputa de las unidades nacionales por la acumulación compulsiva de poder y riqueza. Una perspectiva similar fue presentada por Bukharin (1963, p. 153), quien considera que los capitales se internacionalizan mientras los intereses se nacionalizan.

Después de 1840, como consecuencia de la industrialización, pasó a prevalecer dentro del sistema una clara división internacional del trabajo, en la cual una periferia cumpliría la función de suministrar insumos básicos, productos primarios y recursos fundamentales para el progreso técnico del centro. Algunos autores argumentan, sin embargo, que además de existir un centro (el motor dinámico del sistema) y una periferia (gravitando condicionada por el ritmo del centro), existiría una semiperiferia, constituida por Estados nacionales medianos o grandes con algún grado de condición de objetar el centro. Por ejemplo, en la visión de Costa (2009), la semiperiferia se diferencia de la periferia esencialmente

por sus posibilidades de contestar el centro, sea por medio de fuerzas materiales (territorio, población, fuerza militar y riquezas naturales) o por fuerzas simbólicas o no materiales (identidad, cohesión social, ideología y cultura, que se manifiesten en una postura política).

Habría una “danza de las sillas” en el sistema. Arrighi (1994, p. 27) abordó los llamados ciclos largos de acumulación de capital, hegemonía y dominación desde un análisis en el cual interaccionan la economía y la política. El autor juntó los movimientos de acumulación de poder con los de acumulación de capital para crear una teoría de largo plazo. De esa manera, abordó la dinámica de la movilidad de las unidades nacionales dentro del sistema internacional. Según sostiene, en los últimos cuatro siglos hubo cambios de liderazgo en el sistema, que pueden ser claramente observados por medio de los llamados “ciclos hegemónicos de acumulación”.<sup>6</sup>

Otro tema relevante en la agenda de investigaciones sobre el sistema internacional es la llamada “carrera imperialista”, ocurrida en la últimas décadas del siglo XIX, en el contexto de las grandes transformaciones impulsadas por la II Revolución Industrial. El poder hegemónico de Inglaterra se veía claramente bajo contestación por parte de nuevos aspirantes a potencia, como Estados Unidos, Rusia, Japón y Alemania. La economía mundial estaba cambiando rápida y profundamente, asumiendo su condición capitalista industrial, de producción en grande escala y con una creciente preponderancia de los bancos asociados a las industrias (Barraclough, 1976). Los trabajos relacionados con las llamadas teorías del imperialismo, especialmente con las contribuciones de los economistas Rudolf Hilferding (1877-1941) y Nicolai Bukharin (1888-1938), igualmente aportan un instrumental teórico valioso para un campo de estudios que entendiese el sistema internacional como una economía-mundo constituida por economías-nacionales autónomas, competitivas y conflictivas.<sup>7</sup>

Los años 1970 son igualmente considerados muy fértiles para los análisis de la Economía Política Internacional (EPI). Aquel momento fomentó discusiones y análisis sobre la supuesta “crisis de hegemonía” de Estados Unidos, asumiendo como punto de partida la observación de aquella compleja y muy desfavorable coyuntura. Sobre todo durante el Gobierno de Richard Nixon (1969-1974), el país enfrentó muchas dificultades: en el campo comercial, crecientes déficits con Alemania y Japón; en el campo financiero, el fin del acuerdo de Bretton Woods y del patrón dólar-oro; en el campo militar, la derrota en Vietnam, con la fuga

6 Esos ciclos fueron liderados, de manera consecutiva, por Génova (del siglo XV al inicio del siglo XVII); por Holanda (desde el final del siglo XVI y en la mayor parte del siglo XVIII); por Inglaterra (de la segunda mitad del siglo XVIII hasta el inicio del siglo XX); y por Estados Unidos (desde el inicio del siglo XX). Los cuatro ciclos bien definidos, y prácticamente lineales, apuntan la existencia de “primacías mundiales” que exponen los “ciclos hegemónicos” o los “ciclos de primacías”, dejando evidencia de las grandes contradicciones, las permanentes transformaciones y los cambios de poder dentro del sistema. Arrighi analizó los procesos de formación, evolución y transición de un poder hegemónico a otro; presentando su propia teoría sobre el rol de la competencia interestatal y de la competencia capitalista en el transcurso de la historia moderna y contemporánea.

7 Para un análisis de la “carrera imperialista” y del imperialismo, se sugiere Lênin (1961).

desesperada de oficiales estadounidenses de Saigón colgados en helicópteros; en el campo político, los fuertes cuestionamientos del músico John Lennon, del peso-pesado Muhammad Ali, de los pastores Martin Luther King y Malcolm X y del Partido Pantera Negra; y en el campo energético, la restricción de oferta de petróleo por parte de los miembros de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (Opaep). No fueron pocos los que previeron la caída del “Imperio americano”.

No obstante, después de los años 1970, la crisis del dólar y el fin de Bretton Woods no llevaron a la falencia de Estados Unidos ni del sistema. Lo que parece haber ocurrido fue un hábil ajuste al nuevo padrón (Tavares, 1985). La nueva forma de funcionamiento del sistema monetario internacional explicitó un antiguo argumento: lo que está por detrás de la moneda es el poder. La “verdad de la moneda”, independientemente del oro, la plata, la acuñación. La moneda internacional impuesta es la moneda nacional de la potencia hegemónica: el dólar-flexible. Es fundamental identificar las vinculaciones entre la posibilidad de imprimir el dinero del mundo y la victoria de Estados Unidos en la Guerra Fría.<sup>8</sup>

La caída del muro de Berlín, en 1989, y el fin de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991, representan una gran transformación en el escenario internacional. Ganaron fuerza las ideas de “fin de la historia” (Fukuyama, 1992) y de “fin del Estado-nación” (Ohmae, 1996). Ante la expansión del poder unilateral de Estados Unidos, en un ambiente de “pensamiento único”, hablar en una estructura multipolar sonaría totalmente sin cabida.<sup>9</sup> En el inicio de los años 2000, Jaguaribe (2008, p. 301) apuntó que,

El proceso de globalización, exacerbado por el unilateralismo imperial del Gobierno Bush, está suprimiendo, drástica y aceleradamente, el espacio de permisividad internacional de la mayoría de los países. Se mantienen los aspectos meramente formales de la soberanía de esos países: bandera, himno, ejércitos y, cuando democráticos, incluso elecciones “libres”. Un conjunto de poderosísimas restricciones, de naturaleza financiera, económica-tecnológica, cultural, política y, cuando necesario, militar, obliga a los dirigentes de esos países, quieran o no, a seguir la orientación del mercado financiero internacional, de las grandes multinacionales y, en última instancia, de Washington.

8 Celso Furtado (1983, pp. 47-48) pregunta: “¿Cómo olvidar que el poder de emitir moneda de curso internacional es privilegio de pocos, más precisamente de Estados Unidos? ¿Cuántos países disponen de grandes reservas de oro y monedas convertibles para defender su propia moneda y auxiliar a sus bancos, que actúan en el exterior, en caso de crisis? ¿Cuántos países disponen de poder financiero para almacenar productos primarios y forzar la baja en los precios de aquellos que le importan? ¿Cuántos países tienen derecho de veto en las instituciones internacionales que prestan dinero y crean liquidez?”.

9 Guimaraes (2003, p. 4) afirma que: “Los objetivos de las grandes potencias en relación con los grandes Estados de la periferia son garantizar que su desarrollo político, militar y económico no afecte sus intereses locales, regionales y mundiales. De esta manera, procuran inicialmente, a través de los medios y de programas de formación de las futuras élites, convencer a la población y asociar a las élites para un proyecto de comunidad internacional en el que esos grandes Estados de la periferia (inclusive el Brasil) se contenten con una posición subordinada y en que se mantengan los privilegios de que gozan los intereses comerciales, financieros y de inversiones extranjeras en estos Estados periféricos”.

Con todo, pasados solamente diez años, en el inicio del siglo *xxi*, la multipolaridad parecía un hecho inexorable del sistema internacional. Esa tendencia ganó fuerza, entre otros motivos, porque, como argumentan Lima y Coutinho (2007, p. 24), después de la destrucción de las Torres Gemelas, en septiembre de 2001, la postura de Estados Unidos bajo la administración de George Walker Bush fue perdiendo cada vez más el reconocimiento y la legitimidad con los que contaba. Fiori (2001, p. 25) consideró que “el mundo está viviendo uno de esos momentos históricos de renegociación de sus jerarquías geopolíticas y geoeconómicas y, por lo tanto, también de los grados de soberanía de cada una de sus jurisdicciones políticas”.

En América del Sur, el colapso económico y social resultante de la aplicación de las políticas de apertura neoliberal durante la década de 1990, bajo la niebla del llamado “Consenso de Washington”, resultó en movilizaciones populares, en el desalojo del poder de diversos presidentes y en la elección de Gobiernos genéricamente denominados como “progresistas”, posicionados más a la izquierda, en la primera mitad de los años 2000. Muchos especialistas coinciden al reconocer la “ventana de oportunidades” abierta por la inestabilidad del sistema internacional en el inicio del siglo *xxi*. Refiriéndose al caso de la iniciativa de los Brics (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), por ejemplo, Messias da Costa (2009b, p. 3) considera que “cualquier decisión sobre cuestiones de relevancia mundial hoy necesita del posicionamiento de esos países para obtener un grado razonable de éxito”. Además, se observa una fuerte tendencia para la integración en escala subcontinental. La posibilidad de integración regional surgiría, en ese escenario, como una salida común para los países periféricos. De esa manera, acumularían conjuntamente poder y riqueza, con más recursos materiales y simbólicos, para buscar el desarrollo y una mejor inserción internacional.

Aunque la anarquía internacional desestime la cooperación dentro del sistema, Jervis (2008, p. 167), desde una perspectiva realista, sostuvo que esa posibilidad existe. Por tanto, basado en la fábula de la “caza al venado” de Jean Jacques Rousseau, el autor utiliza la teoría de los juegos como forma de atenuar el “dilema de la seguridad”. La idea es que serían necesarios algunos hombres para capturar un venado, que al final resultaría en una gran recompensa (en cantidad de carne) para cada uno de ellos. Los intereses individuales podrían converger con la finalidad de alcanzar un objetivo común: cazar el animal. El problema es que durante la cacería podría aparecer una liebre, distrayendo a alguno de los cazadores. Aunque la recompensa (en cantidad de carne) fuese más pequeña, la liebre podría ser considerada individualmente como más garantida en comparación con el esfuerzo colectivo de buscar el venado. Bajando a la tierra la metáfora, es posible asociar la fábula con las dos alternativas de un Estado-nación: apostar en la integración regional frente a firmar individualmente un Tratado de Libre Comercio.

### 3. La búsqueda por proyectos periféricos contestadores al centro

Dando secuencia al razonamiento planteado, se asume que una semiperiferia puede llegar a ser centro siempre y cuando reúna condiciones materiales y simbólicas para intentarlo; en el momento en que las crisis del sistema amplíen las oportunidades de movilidad; y cuando asuma un proyecto contestador y una voluntad estratégica.<sup>10</sup> Se concluye que las posibilidades de movimiento dentro de la jerarquía del sistema dependen de la adopción de estrategias de desarrollo nacional y de autonomía internacional. Padula (2010) sugiere una línea de pensamiento que encadena las propuestas fundamentales de los economistas nacionalistas alemanes del siglo XIX con las ideas de los “padres fundadores” de Estados Unidos del siglo XVIII y XIX y, finalmente, con las proposiciones de Simón Bolívar y los demás Libertadores de América en el siglo XIX. Presenta, de esa forma, la lenta construcción de los postulados en defensa del desarrollo de las fuerzas productivas internas como camino para buscar la emancipación económica de los países periféricos.

La preocupación con respecto a la industrialización periférica, o con el desarrollo de las fuerzas productivas internas, está presente desde 1613 en los trabajos del napolitano Antonio Serra, pasando por los mercantilistas defensores de las manufacturas, como el francés Jean-Baptiste Colbert (1619-1683) y el inglés William Petty (1623-1687), los estadounidenses Alexander Hamilton (1757-1804), Henry Clay (1777-1852) y Henry Carey (1793-1879). Llega al alemán Friedrich List (1789-1846) y al rumano Mihail Manoilescu (1881-1950). En América Latina, estuvo presente desde el siglo XVIII, pero ganó su forma más acabada con la Comisión Económica para América Latina (Cepal) y el Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB), en Brasil, a mediados del siglo XX.

Es clara la influencia de los pensadores citados anteriormente, además de algunos otros, sobre Raúl Prebisch (1901-1986) y Celso Furtado (1920-2004).<sup>11</sup> Como parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Cepal no debería hablar en imperialismo, pero presentó el esquema centro-periferia. No podría denunciar el drenaje permanente de recursos de los países periféricos hacia el centro, pero reveló el deterioro de los términos de intercambio. La Cepal dejó expuesto que prevalecía dentro del sistema una fuerza centrípeta, que absorbía en los países centrales los frutos del progreso técnico de la periferia. Demostró, también, que esa concentración de los beneficios en el centro estaba directamente

10 Lima (2014, p. 87), por ejemplo, nombra cuatro características necesarias para la constitución de un poder regional: tener capacidades materiales y políticas; poseer una voluntad expresada por una concepción; contar con reconocimiento y ser aceptado; y asumir el liderazgo regional (llevar el proceso). Es cierto que también existe la posibilidad de “desarrollo por invitación” (Fiori, 2005, p. 71); experiencias de Alemania y Japón, que recibieron auxilios financieros de Estados Unidos después de la II Guerra Mundial. Incluso Estados Unidos había sido socio preferencial, una suerte de “periferia de lujo”, de Inglaterra en el siglo XIX.

11 El economista argentino Alejandro Bunge (1880-1943) igualmente tuvo un rol importante. En los años 1920, propuso un *Zollverein* en los trópicos, inspirado en trabajos de List sobre Alemania. Granato (2014, p. 35) apunta que Bunge, profesor de Prebisch, “concibió una idea de formar la ‘Unión Aduanera del Sur’, con Brasil, Chile, Argentina, Uruguay y Paraguay, con el objetivo de impulsar el desarrollo de las industrias locales”. Ver Briceño Ruiz (2012).

relacionada con una estructura productiva débil y heterogénea en los países periféricos. Además de eso, apuntó que ese cuadro perpetuaba en la periferia la especialización productiva y la exportación de bienes primarios, y mantenía la baja remuneración de los trabajadores. Durante los años 1950, los trabajos de la Comisión propusieron la industrialización periférica como forma de superar la pobreza y revertir la creciente distancia con relación al centro. Dichas reflexiones estimularon todavía más un pensamiento propio en la región, el fortalecimiento de una identidad latinoamericana y la integración económica.

Es importante mencionar otros dos autores latinoamericanos que escribieron mucho tiempo antes. En 1796, el economista argentino Manuel Belgrano (1770-1820), soldado del Ejército Libertador, manifestó sus preocupaciones con el desarrollo de las fuerzas productivas internas.<sup>12</sup> Medio siglo después, llegan los aportes del economista brasileño Manuel Alves Branco (1797-1855), uno de los personajes políticos más influyentes durante el Imperio. Fue ministro de Hacienda en diversas ocasiones entre 1837 y 1848, quedando conocido por la adopción de la “Tarifa Alves Branco”, que protegió la producción nacional y potencializó un espasmo de industrialización en Brasil. Las tasas de aduana sobre productos importados fueron elevadas de un promedio de 15 % a 30 % en el caso de bienes sin similares nacionales y al 60 % en el caso de los bienes con similares nacionales.<sup>13</sup>

Recientemente, Chang (2004, p. 38) buscó presentar una visión panorámica de esos procesos afirmativos, que llama de “estrategias de *catch up*”. En el mismo sentido, están las contribuciones de Reinert (2008) y Gullo (2018).<sup>14</sup> A su vez, Fiori (2011, p. 30) considera que

Cuando se estudia la historia del sistema mundial, lo que se descubre es que nunca existieron vocaciones naturales ni destinos manifiestos. Y se descubre, también, que todos los países que se expandieron hacia fuera de sí mismos y se transformaron en grandes potencias eran periféricos e insignificantes, en el sistema mundial, antes de tomar la decisión política de trascender la propia geografía y cambiar el rumbo de su historia. En un proceso secular, que combinó alianzas y rupturas, asociaciones

12 Concebía que “todas las naciones cultas se esmeran para que sus materias primeras no salgan de sus estados a manufacturarse. Y todo su empeño es conseguir no solo el darles nueva forma, sino aun atraer las del extranjero para ejecutar lo mismo y después vendérselas... Pues nadie ignora que la nueva coordinación que se le da a la materia primera le da un valor en mucho excedente al que tiene sin aquella, el cual queda en poder de la nación que la manufactura... La importación de mercaderías que impiden el consumo de las del país o que perjudican el progreso de sus manufacturas y de su cultivo lleva tras de sí necesariamente la ruina de una Nación. El modo más ventajoso de exportar las producciones superfluas de la tierra es ponerlas antes en obra o manufacturarlas” (Belgrano, 1963, p. 4).

13 En su Relatorio de Hacienda de 1845, afirma: “Tenemos mucha experiencia para saber que ninguna nación debe fundar exclusivamente todas sus esperanzas en la agricultura, en la producción de materia bruta, en los mercados extranjeros [...]. Un pueblo sin manufacturas queda siempre en la dependencia de otros pueblos... La industria fabril interna de cualquier pueblo es el primero, más seguro y abundante mercado de su agricultura. Los mercados extranjeros deben ser considerados como auxiliares para una y otra, y jamás como principales” (Penna, 2010, pp. 60-61).

14 Costa (2009, p. 506) afirma que “la concordancia con la antigua idea de ventajas comparativas o, de su forma moderna, la integración competitiva en el mercado mundial, siempre expondrá esos países de forma caudataria en la dinámica de la economía mundial”. Es decir, el camino para el desarrollo de las fuerzas productivas internas también pasaría por el rechazo a las teorías económicas liberales.

estratégicas y guerras, en el cual cada uno partió de una situación geopolítica desfavorable y comenzó a expandirse con ideas y medios propios.<sup>15</sup>

El argumento plantea que el movimiento de las unidades nacionales en el juego jerárquico del sistema internacional está íntimamente relacionado con acciones políticas interventoras ejecutadas por los Estados, dirigidos por coaliciones internas de poder con una clara intencionalidad de consolidar la construcción de una nación con mayor autonomía y, finalmente, de cimentar las condiciones para que pueda contestar, alcanzar y sobrepasar a la potencia hegemónica.

#### 4. Integración regional como posible salida común

Durante los primeros años del siglo XXI, como forma reactiva a la globalización neoliberal, ganó espacio el argumento de que, además de la competencia, del conflicto y de la indiferencia, los Estados nacionales pueden asumir otra postura: la cooperación. Reforzando esa idea, Granato (2014, pp. 24-27) afirma que “también existe la cooperación, a la medida que se comparten objetivos comunes y que cada Estado visualice, en esa interacción cooperativa, un instrumento de realización de su interés nacional”. Para ese autor, “entre las estrategias cooperativas que vinculan desarrollo y política externa se encuentra la integración regional o el regionalismo”, en el intento de “mover el tablero y reconfigurar las relaciones de poder mundial”. Padula (2010) igualmente sostiene que el esfuerzo de integración política y económica entre espacios se justifica por la búsqueda de formar unidades cohesionadas que enfrenten a los enemigos externos comunes y contesten a los Estados dominantes, con el objetivo de expandir su poder y su riqueza. Para Lima e Coutinho (2005, p. 3),

La hipótesis de regionalización como efecto de la globalización defendida por la mayoría de la literatura especializada más reciente está anclada en la idea de defensa de los países frente a un proceso histórico poderoso del cual no pueden huir, sino apenas buscar una mejor adaptación estando reunidos en grupos y, de esa forma, suavizando sus vulnerabilidades externas. El regionalismo es, en ese sentido, una postura reactiva, entregada a la necesidad de convertirse más competitivo justamente en un momento en el cual disminuye la capacidad de los Estados de individualmente formular políticas y regular mercados.<sup>16</sup>

Desde la década de 1970, diversos autores latinoamericanos trabajan la idea de que los procesos de integración regional pueden potencializar de una sola vez a dos movimientos simultáneos: uno de desarrollo económico y otro de mejor

15 “Los espacios y oportunidades para el desarrollo de los países periféricos –en cada período histórico– dependerán de la forma como enfrentarán su ‘restricción externa’” (Fiori, 2001, p. 25). Costa (2009, p. 502) sostiene que “la estrategia nacional deriva de la forma como un Estado nacional mira el mundo y busca insertarse en él”.

16 Para Fiori (2011, p. 24), “los que se consideran neutrales son siempre países irrelevantes o que acaban sucumbiendo. Y, para los demás, lo que queda es una disyuntiva implacable: de un lado, la posibilidad de aliarse o someterse a las potencias expansivas y, de otro, la necesidad de fortalecerse como país o como grupo de países aliados, capaces de decir no, cuando sea necesario, y capaces de defenderse, cuando sea inevitable”.

inserción internacional en el sistema. Granato (2010, 2014) recuerda que el argentino Juan Carlos Puig (1986) y el brasileño Hélio Jaguaribe (1975), llamados “realistas de periferia”, trabajaron la importancia de ese “binomio desarrollo-autonomía” en el proceso de integración de América del Sur: política interna de promoción del desarrollo nacional y política externa altiva y soberana. Por eso, para Sarti (2011, p. 218), la integración se postula como un intento de salir de ese “lugar periférico” del capitalismo.<sup>17</sup>

A su vez, Padula (2013, p. 32) presenta los dos ámbitos, pero utiliza otra nomenclatura. Considera los llamados “objetivos políticos internos”, asociados con el aumento del poder del Estado “hacia dentro”, y los “objetivos políticos externos”, vinculados con la mejora de la posición en el sistema internacional, la llamada “dimensión geopolítica”. El autor prefiere trabajar con el binomio seguridad-desarrollo y, siguiendo una perspectiva realista, sugiere que los Estados ingresan en iniciativas integradoras con la finalidad de ampliar “sus ganancias económicas, su poder relativo en relación con otros Estados de fuera de la región y su proyección política en el sistema internacional”.

Otros autores complementan ese planteamiento. Da Costa (2009, p. 3) habla de la posibilidad de una “concertación política interestatal con miras a una estrategia de mutua protección ante potenciales amenazas externas” y “una política de bloque que permita a esos países actuar en mejores condiciones en un ambiente de creciente competencia internacional”. Carmo (2012, p. 304) indica que “la integración regional debe ser un instrumento del desarrollo y fortalecimiento de la soberanía y la independencia de los países”. También Gonçalves (2011, p. 139) afirma que “la integración regional se eleva como instrumento indispensable para el desarrollo nacional en la época del capitalismo globalizado”. La autonomía decisoria sería, de esa manera, según Cervo (2003, p. 13), el presupuesto para la superación de la asimetría capitalista vía promoción del desarrollo.

No obstante, diversos autores convergen al concluir que pueden ocurrir dos tipos de integración: una “integradora” y otra “desintegradora” (Prebisch, 1982; Cano, 2000; Paradiso, 2009; Medeiros, 2010; Padula, 2010). Uno de los caminos sería una “integración de mercados”, ejecutada por las oficinas comerciales de las empresas en busca de mejores negocios. La segunda opción, mucho más compleja, sería una “integración estratégica” o “progresiva”. Esa fundamentación conceptual tiene como punto de partida los trabajos seminales de Prebisch (1982, p. 343), sobre la “necesidad imperiosa de formas progresivas de integración económica”. El proceso debería tomar en consideración a las grandes asimetrías dentro de la región y tomar en cuenta los diferentes grados de desarrollo de los países involucrados.

17 Según la autora, se trata de una “nueva forma de inserción soberana de la región y de superación de su estatus de periferia del capitalismo, que concibe las metas de un desarrollo nacional orientado para la superación de las graves desigualdades sociales al interior de cada país... Subrayamos la importancia de la formación del bloque regional como un nuevo polo capaz de contrarrestar la tendencia hegemónica del poder global” (Sarti, 2011, p. 218).

Siguiendo con lo propuesto por el economista estructuralista argentino, Medeiros (2010, p. 84) sugiere la existencia de “dos caminos posibles para alcanzar la integración regional”. La primera alternativa sería el llamado “modelo neoliberal de integración”, que busca avanzar vía liberalismo económico y orientaciones del “mercado”. Se sostiene en la “nivelación del campo de juego” y trata a los países desiguales como si fuesen iguales, profundizando los desequilibrios a favor de los más grandes. Esa opción se asocia con la llamada “ley de las ventajas comparativas” y a los supuestos beneficios generalizados de la especialización productiva como forma de garantizar mayor eficiencia en la asignación de recursos, mayor renta nacional y bienestar.

La segunda opción sería el denominado “modelo progresivo de integración”, cuya esencia es compuesta por la adopción de “políticas comerciales estratégicas y compensatorias articuladas a la política industrial y de innovación tecnológica” (Medeiros, 2010, p. 84). En ese caso, se supone la necesidad de crear diferentes reglas para los diferentes socios como forma de deconstruir las asimetrías. En América del Sur, ese camino fue recomendado en los años 1950 por el pensamiento económico de la Cepal, posteriormente rescatado por las propuestas integracionistas de los años 1980 y, últimamente, en el período denominado “posneoliberal” (Veiga & Ríos, 2007).

Según la línea presentada por Prebisch (1982, p. 476), la división regional de la producción debería estar basada en flujos comerciales en el ámbito de cadenas productivas y de partes y componentes industriales. Los países con capacidades industriales más desarrolladas se especializarían en la elaboración de bienes de capital y favorecerían las exportaciones de bienes manufacturados finales de los países menos desarrollados, evitando que las ventajas se concentraran en el primer grupo. Además, habría acciones compensatorias por parte de las economías mayores, por medio de transferencias de recursos y tecnologías, por ejemplo.

La primera vertiente estaría impregnada por las teorías liberales, orientándose, de acuerdo con Padula (2010), a una creciente “transferencia de soberanía del Estado para instituciones supranacionales regionales, que se inserta en la dinámica del mercado global y participa de forma colaborativa con la agenda política presente en las instituciones internacionales”. Esa alternativa podría ser llamada de visión dominante, hegemónica, o promotora de un proyecto asociado-dependiente de integración. Ese camino se alimenta conceptualmente del “Proyecto de Paz Universal entre las Naciones” del Abade de Saint-Pierre (1658-1743), pasando por los postulados del liberalismo económico de los británicos Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823) y John Stuart Mill (1806-1873) y del francés Jean Baptiste Say (1767-1832).

La “visión dominante”, además, asume las ideas del francés Charles de Montesquieu (1689-1755), para quien la paz es el efecto natural del comercio, y del prusiano Immanuel Kant (1724-1804), crédulo en una posible “paz perpetua”. Manifestando la ideología iluminista —de hombres que estaban cuestionando soberanos y luchando en contra del poder divino de los reyes, contra el absolutismo y el mercantilismo— los exponentes de esa vertiente sugieren una relación directa

entre democracia, libertad de comercio y paz. Al mismo tiempo, el intervencionismo y el proteccionismo estarían asociados con la guerra. En el siglo xx, la visión funcionalista de David Mitrany y la neofuncionalista de Ernest Hass refuerzan la tradición liberal de las relaciones internacionales.

Después del fin de la URSS y de la victoria del campo capitalista en la Guerra Fría, esa vertiente ganó dimensiones todavía más amplias, con las pretensiones de un mundo sin fronteras o de una sociedad global,<sup>18</sup> bajo el reinado de la democracia, la paz y la libertad. Ese nuevo mundo sería coordinado y regulado por instituciones supranacionales. Los documentos “Regionalismo abierto” de la Cepal (1994) —que reniega el pensamiento estructuralista e industrialista— y “Nuevo regionalismo” del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2003) son muy claros elementos de esa vertiente. Para Padula (2010), dichos escritos refuerzan la defensa de acuerdos de libre-comercio; del papel limitado y decreciente del Estado; de la promoción de instituciones supranacionales; de la fuerte influencia de las inversiones privadas y extranjeras; de una visión descentralizada de planificación; de Bancos Centrales autónomos o independientes; y de creación de una moneda única. Además, la visión dominante incorpora interpretaciones idealizadas sobre el proceso europeo de integración, sugerido como un modelo. En ese sentido, son aceptadas las proposiciones de Béla Balassa (1961) como referencia para medir el grado de avance o de éxito de la integración económica. Al inicio de la década de 1960, el economista húngaro sugirió una tipología con etapas sucesivas para la integración.

El segundo camino posible para la integración regional admite que en el sistema internacional existen relaciones conflictivas y jerarquías en la disputa por el poder y la riqueza. No obstante, interpreta que con la integración los países buscan, en última instancia, alcanzar mayor proyección e influencia, más autonomía político-estratégica y la superación de las vulnerabilidades interna y externa (Padula, 2013, p. 32). Esa alternativa puede ser denominada como un proyecto periférico contestador al centro. La integración contestadora puede ser una herramienta poderosa, políticamente concebida, para una mejor inserción internacional.

En el caso de esa vertiente, se funden dos perspectivas: una, en el campo de las relaciones internacionales, que se apropia del realismo, y otra, en el campo de la economía política, que asume al estructuralismo. Los objetivos de la integración serían el desarrollo de las fuerzas productivas; la reducción de la vulnerabilidad externa y de la dependencia (económica-comercial, financiera y tecnológica; política, militar y cultural); y la obtención de mayor autonomía y proyección dentro

18 Vizontini (2010, p. 2) recuerda que “con el fin de la Guerra Fría fueron formuladas una serie de previsiones triunfalistas que anunciaban el inicio de un Nuevo Orden Mundial, fundado en la paz, prosperidad y democracia, consolidando el proceso de globalización y expansión de las ideas neoliberales. La ausencia de adversarios a la superpotencia restante y la consolidación de su modo de vida victorioso se alargarían por todo el milenio, anunciando el ‘fin de la historia’”. A su vez, Fiori (2011, p. 12) recuerda que “el mundo llegó muy cerca de la posibilidad de un ‘imperio mundial’. Se habló en el ‘fin de la historia’ y se difundió la creencia en el poder convergente y pacífico de los mercados y de la globalización económica, y en la posibilidad de un gobierno mundial, cosmopolita y democrático, bajo el liderazgo pacífico de Estados Unidos”.

del sistema. Así, la integración respondería a una decisión y a una acción política de los Estados nacionales, que deberían estar cada vez más basadas en el rescate y en la afirmación de una identidad propia y en un creciente proceso interno de democratización y participación política.

## 5. El papel del líder en el proceso de integración regional

La integración regional requiere de un “agente integrador”. Por eso, sería oportuno que, en última instancia, por lo menos uno de los países asumiera los costos materiales o simbólicos del proceso. Medeiros (2010, p. 95) apunta que “una región que es económicamente heterogénea requiere que la economía de mayor tamaño juegue el papel de locomotora en el proceso de integración regional”. Para sostener su afirmación, toma como base los casos históricos de integración en Europa, Asia y América del Norte. Independientemente de la orientación de aquellas asociaciones, si “progresivas” o “neoliberales”, su argumento refuerza las consecuencias positivas de contar con un país regional que asuma los costos del proceso integrador.

Al tratar de las características “del líder y del guía de un sistema de alianzas y acuerdos de variado alcance”, Moniz Bandeira (2008, p. 10) considera que ese país debe poseer destacada presencia en variables como extensión territorial, población, poder económico y poder militar. Ciminari (2009, p. 131-138) considera que “cuando se producen instancias de cooperación entre países de una misma región, suele haber un Estado o un grupo de ellos que impulsan todo el proceso y toman a su cargo las resistencias y contratiempos que pudieran surgir de él”. La misma autora recuerda que existen “países capaces de establecer una cierta estabilidad al interior de las regiones en las cuales se encuentran. Sus características económicas, políticas y diplomáticas permiten que sean considerados como países claves (*key nations*)”. Malamud (2013, p. 238) también habla en un *paymastering*. Se trata de la “capacidad y voluntad de uno o más actores —generalmente los Estados-miembros— de pagar una parte desproporcional del costo exigido por el emprendimiento regional”.

En otro trabajo, Medeiros (2008, p. 223) considera que la función de los países mayores en un proceso de integración es comprar cada vez más de los menores. Para ejercer ese papel de motor, líder, referencia o locomotora, la economía más grande necesita obligatoriamente crecer. Otro punto fundamental está relacionado con las inversiones y los financiamientos que el país más fuerte debe proporcionar a los vecinos, por medio del comercio, de préstamos o la aplicación directa de recursos en las economías de menor porte. También valen las observaciones de Padula (2010, pp.78-79):

Cuando la integración reúne países periféricos con significativas asimetrías (políticas, económicas, comerciales, tecnológicas, etc.), las ventajas políticas y económicas conjuntas dependen de la postura particular del(os) país(es) de mayor peso político y económico... Características geográficas, históricas, políticas, económicas, e incluso culturales y antropológicas, revelan en algunos países la potencialidad —una suerte de “vocación” — para el poder y para ser potencia regional. Defendemos que las mismas

características, traducidas en mayor peso político y económico relativos en la región, revelan una vocación para el liderazgo regional. En una región puede existir más de un país cuyo peso económico y político son importantes para el proceso de integración. Y, sin duda, existe por lo menos un país cuyo peso y postura política y económica son cruciales e imprescindibles para dirigir el proceso. El crecimiento económico de ese país y sus efectos sobre la región explican en gran parte la forma de liderazgo político regional ejercido... Debemos advertir que para un liderazgo ser ejercido en una dirección deseada, además de la potencialidad o “vocación” para ser líder, es necesaria la voluntad de ejercerla, revelada en una amplia estrategia para la región.

El párrafo anterior expone el papel que debería ser desempeñado por el país que vislumbre asumir la responsabilidad de liderar el proceso de integración. Trata de la necesidad de que haya ventajas y ganancias conjuntas, tanto políticas como económicas, que necesariamente deconstruyan las asimetrías. No obstante, el autor fue claro al considerar que no basta tener potencialidad para liderar; es necesaria una voluntad que sea explicitada por una estrategia.<sup>19</sup> Más recientemente, el autor fue más enfático:

Se parte del presupuesto de que para haber un proceso integracionista cohesionado, y para detener la proyección de poder de las potencias externas, es necesario que haya la presencia de una potencia líder regional con capacidad y voluntad política de promocionar una agenda de integración, seguridad y desarrollo regional para los países de la región —asumiendo un proyecto regional, en el cual se concreten compromisos, obligaciones y beneficios materiales, asociados a un conjunto de ideas coherente que cimente una agenda regional, que sea capaz de atraer a sus vecinos (Padula, 2013, p. 31).

En el fragmento a continuación, Fiori (2011, p. 26) presenta su interpretación sobre las variadas formas de desempeñar el liderazgo regional. Además, sugiere una expresión bastante representativa del necesario esfuerzo del líder. Propone que no alcanzaría con poseer un territorio extenso, una población numerosa, una economía pujante y fortaleza militar sin tener una ininterrumpida “voluntad estratégica”. Afirma que,

Un país puede proyectar su poder y su liderazgo, fuera de sus fronteras nacionales, por medio de la coerción, la cooperación, la difusión de sus ideas y valores, y también, con su capacidad de transferir dinamismo económico para su “zona de influencia”. Pero en cualquier de los casos, una política de proyección de poder exige objetivos claros y una coordinación estrecha, entre las agencias responsables por la política externa del país, incluyendo la diplomacia, la defensa, y las políticas económica y cultural. Sobre todo exige una “voluntad estratégica” consistente y permanente, o sea, una capacidad social y estatal de construir consensos en torno a objetivos internacionales de largo plazo, junto con la capacidad de planificar e implementar acciones de corto y mediano plazos por medio de las agencias estatales, y en conjunto con los actores sociales, políticos y económicos relevantes.

<sup>19</sup> Para Costa (2009, p. 498), la “voluntad estratégica” debe resultar en una “estrategia nacional” de la cual surgirá un Proyecto Nacional. O sea, “el Estado nacional se explicita por medio de un Proyecto Nacional”.

El principal atributo del líder del proceso de integración sería la capacidad de representar, lo máximo posible, a los intereses del conjunto de países reunidos. Cada uno de los Estados nacionales que participan del proceso cooperativo debería sentirse beneficiado no solamente con la integración, sino también con el papel desempeñado por el país que ejerce la función de locomotora. Con relación al escenario suramericano, es posible enumerar algunas preocupaciones principales con relación al papel de Brasil como líder del proceso de integración regional (Severo, 2019, p. 333).<sup>20</sup>

La primera es que la economía brasileña ha crecido muy poco, mucho menos que casi todas las otras once economías de América del Sur, en los últimos 25 años. La única peor fue la pequeña Guyana. La segunda preocupación es que Brasil acumula grandes saldos comerciales, aunque decrecientes, con todos los vecinos, excepto con Bolivia. Uno de los avances verificados entre los años 2003 y 2014 fue la visible disminución de las asimetrías comerciales entre Brasil y los demás países, fenómeno que volvió a deteriorarse desde 2015. El tercer motivo para alarmarse es que, pese a las posibilidades de complementación comercial y productiva, no existe una división regional de la producción. El peso relativo de la región en el comercio total de Brasil se mantiene bajo, cerca del 15 %. Sin duda, esa participación podría ser todavía menor de no haber existido políticas públicas de acercamiento con las demás economías. No restan dudas de que la presencia de China, verificada desde hace poco más de una década, dificulta y complica la integración regional. Otro limitante es que los intercambios comerciales más bien reflejan la lógica de las Cadenas Globales de Valor (CGV).

La cuarta constatación es el bajísimo peso de las inversiones extranjeras directas (IED) de Brasil en América del Sur, que siquiera alcanzan un 6 % del total dirigido al mundo. Del montante global de IED, Brasil representa cerca del 1 % (Severo, 2015, p. 261). Es decir, no cabe dudas sobre la inexistencia de una política estatal para promocionar el IED brasileño adentro o afuera de la región. Hace años que la función de mayores inversionistas suramericanos viene siendo ocupada por Chile y, poco a poco, por Colombia (Cepal, 2014, p. 10). La última preocupación se trata del limitadísimo papel desempeñado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), una de las mayores instituciones financieras del planeta, como promotor de préstamos para la integración. Aunque apoye a algunos importantes proyectos de infraestructura en países vecinos, iniciativas estimuladas sobre todo entre 2004 y 2008, claramente esa jamás fue una acción prioritaria del banco.

---

20 Puntigliano (2009, p. 193) considera que “las dificultades de Brasil para llevar adelante este papel son evidentes. Sin embargo es claro que su rol de liderazgo en el direccionamiento continentalista es clave”.

## 6. Consideraciones finales

Este artículo parte de la idea de que existe un sistema internacional jerárquico, expansivo y en permanente cambio desde el siglo xv. La jerarquía se expresa en una estructura constituida por un centro, una semiperiferia y una periferia. La expansión del sistema es intrínseca a su existencia, que surge, crece y se alimenta de la compulsión de las unidades nacionales por acumular poder y riqueza. Sin embargo, pese a esas características, para algunas unidades nacionales existe la posibilidad de movilidad.

Dicho movimiento depende de variables internas, como las capacidades materiales y simbólicas de las unidades nacionales, y de variables externas, como las oportunidades o brechas abiertas por la coyuntura internacional. Además de la convergencia de esas condiciones, el esfuerzo por moverse jerárquicamente requiere de una voluntad estratégica, empujada por coaliciones de poder decididas a ejecutar estrategias de *catch-up*. Dicho camino sería viable por medio de la marcada intervención estatal y por la adopción de políticas que guarden distancia del liberalismo económico.

Es posible considerar que en los primeros años del siglo xxi se fortaleció la consolidación de la multipolaridad en el sistema internacional, aunque Estados Unidos mantenga su rol de potencia hegemónica. Se estarían abriendo ventanas de oportunidad para que los países semiperiféricos, o una coalición de ellos, sea los Brics o América del Sur, se organicen en la búsqueda por mayores posibilidades de desarrollo de sus fuerzas productivas, en el ámbito interno, y por proyecciones más autónomas y soberanas en escenario mundial, en el ámbito externo. La asociación entre países puede considerarse como una posible salida común para su condición periférica.

No obstante, se hace necesario plantear que la integración puede tener efectos integradores o desintegradores. Eso dependerá, en última instancia, del papel ejercido por el líder del proceso. No basta tener capacidades materiales y simbólicas suficientes en un escenario favorable para la contestación a la jerarquía del sistema. Es fundamental una voluntad estratégica expresada en políticas y acciones claras, perdurables en el tiempo, que sostengan el empuje. La mayor economía necesitaría crecer para impulsar a las menores y para poder promocionar la deconstrucción de las asimetrías. La supuesta locomotora debería comprar bastante de los vecinos, realizar abultadas inversiones en sectores clave, conceder financiamientos en muy buenas condiciones e, incluso, aplicar recursos a fondo perdido. Con relación al escenario de América del Sur, se observa que incluso con las potencialidades de Brasil, y a pesar de algunos avances entre 2003 y 2014, el país no viene ejerciendo rol de líder. El cuadro es complejo debido a muchos factores: la larga parálisis económica, el bajo comercio intrarregional, la ausencia de una división regional de la producción, el control de las CGV por parte de grandes empresas, el limitado peso del IED brasileño, el pequeño rol del BNDES y la creciente presencia china.

## 7 Referencias bibliográficas

- Arrighi, G. (1994). *O Longo Século XX*. São Paulo: Contraponto-Unesp.
- Balassa, B. (1961). *Teoria da integração econômica*. Lisboa: Livraria Clássica Editora.
- Barraclough, G. (1976). *Introdução à História Contemporânea*. Zahar Editores: Rio de Janeiro.
- Belgrano, M. (1963) *Escritos Económicos*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Briceño Ruiz, J. (2012). Autonomía y desarrollo en el pensamiento “integracionista” latinoamericano. En Briceño Ruiz, J.; Rivarola Puntigliano, A. y Casas Gragea, A. M. (Eds.) *Integración latinoamericana y caribeña: política y economía*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bukharin, N. (1963). *O imperialismo e a economia mundial*. Editora Melso Soc. Anônima, Rio de Janeiro.
- Cano, W. (2000). *Soberania e Política Econômica na América Latina*. São Paulo: Unesp.
- Carmo, C. (2012). O projeto integracionista bolivariano de Hugo Chávez e o pragmatismo da política externa brasileira. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries).
- Carr, E. (2001). *Veinte anos de crise 1919-1939. Uma introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2014). La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2013. Santiago de Chile: Cepal.
- Cervo, A. L. (2003). Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 46, n.º 2. Brasília. Jul/Dez.
- Chang, H.-J. (2004). *Chutando a Escada: A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica*. São Paulo: Unesp.
- Ciminari, B. (2009). Brasil como potencia regional y las consecuencias para América Latina. Una exploración sobre la realidad. *Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas*. Universidad Abierta Interamericana (UAI). Vol. 3, n.º 1, pp. 128-143, Junio.
- Costa, D. A. (2009). *Fundamentos para o estudo da Estratégia Nacional*. Paz e Terra.
- Costa, W. (2009b). “O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração”. *Confins online*, 7/2009.
- Fiori, J. (2001). Depois da retomada da hegemonia. En Fiori, J. & Medeiros, C. *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes.
- \_\_\_\_\_ (2005). O poder global dos Estados Unidos: Formação, expansão e limites. En: Fiori, J., *O poder americano*. Petrópolis: Vozes.
- \_\_\_\_\_ (2007). *O poder global e a nova geopolítica das nações*. Boitempo: São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana*. Brasília, D. F.: Cepal. Escritório no Brasil/IPEA. Textos para Discussão Cepal-IPEA, 42.
- Fukuyama, F. (1992). *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco.
- Furtado, C. (1983). *Não à recessão e ao desemprego*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- Gonçalves, W. (2011). Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva. In Freixo, A. de et al. (Orgs.) *A Política Externa Brasileira na Era Lula: Um Balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri.
- Granato, L. (2010). ¿Nuevos modelos de integración en América Latina? Una respuesta desde la Teoría de la Autonomía. En Nuñez, A.; Padoin, M. M.; Oliveira, T. C. M. de (Orgs.), *Dilemas e Diálogos platinos: Fronteiras*. Dourados: Editora UFGD, 2010. pp. 335-380.
- \_\_\_\_\_. (2014). *A Integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina (2003-2010)*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Gullo, M. (2018). *Relaciones Internacionales. Una teoría crítica desde la periferia sudamericana*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Guimarães, S. (2003). Prefácio do livro *Conflicto e integración en América del Sur: Brasil, Argentina y EE. UU.*, de Luiz Alberto Moniz Bandeira. Rio de Janeiro: Revan.
- Jaguaribe, H. (1975). El Brasil y la América Latina. *Estudios Internacionales*, vol. 8, n° 29, enero-marzo.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Brasil, mundo e homem na atualidade*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Jervis, R. (2008). Cooperation under the Security Dilemma. *World Politics*, Volume 30, Issue 2, pp.167-214.
- Kennedy, P. (2006). *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Debolsillo.
- Lima, M. (2014). Avanços, impasses e desafios da integração. In Maringoni, G.; Schutte, G.; Berron, G. (Orgs.) *2003-2013: uma nova política externa*. Tubarão: Editora Copiart.
- Lima, M., & Coutinho, M. s(2005). Globalização, regionalização e América do Sul. *Análise de Conjuntura Observatório Político Sul-Americano (OPSA)*, n.º 6, maio.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do Século XXI*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Malamud, A. (2013). Interdependência, liderança e institucionalização: o déficit triplo e as perspectivas negativas para o Mercosul. In Resende, E. & mallmann, M., *Mercosul 21 anos, maioridade ou imaturidade*. Curitiba: Editora Appris.
- Medeiros, C. (2008). Os Dilemas da Integração Sul-Americana. In Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. (Org.). *Cadernos do Desenvolvimento* 5 ed. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, p. 213-254.
- \_\_\_\_\_. (2010). Modelos alternativos para la integración sudamericana. Integración regional en América Latina: desafíos y oportunidades. Monografía de la Red del Instituto Virtual de la UNCTAD. Nova Iorque e Genebra.
- \_\_\_\_\_. (2010b). Estado e desenvolvimento econômico. Biasoto, G. & Palma e Silva, L. (Orgs.), *O desenvolvimento em questão*. São Paulo: Fundap.
- Moniz Bandeira, L. (2008). O Brasil como potência regional e a importância da América do Sul na sua política exterior. *Revista Temas & Matizes Mercosul* n.º 14, segundo semestre de 2008.

- Nogueira, J., e Messari, N. (2005). *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Ohmae, K. (1996). *O fim do estado-nação*. Rio de Janeiro: Campus.
- Padula, R. (2010). Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político estratégica. Tese de Doutorado, COPPE-UFRJ.
- \_\_\_\_\_. (2013). A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul. *Revista IMEA*, vol. 1, n.º 2, pp. 30-47.
- Paradiso, J. (2009). “Política e Integración”. Segundo Encuentro de Pensamiento Político. “Pensar la política, un desafío en la tarea de educar”. La Plata.
- Penna, L. (2010). *O Golpe na República: Um inventário de uma utopia*. E-paper.
- Prebisch, R. (1982). El Mercado Común Latinoamericano. En Gurrieri, A., *La Obra de Prebisch en la Cepal*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económico.
- Puig, J. (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. Cátedra INTAL, Integración Latinoamericana, enero-febrero, pp. 40-62.
- Puntigliano, A. (2009). El nacionalismo continentalista en Latinoamérica. Bicentenario de la Independencia Latinoamericana (1810-2010), *Anales-Instituto Ibero-Americano*, n.º 12, p. 165-197.
- Reinert, E. (2008). *Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Sarti, I. (2011). A projeção do Brasil como ator global e a integração e a integração sul-americana: implicações políticas. In Caetano, G. (Coord.). *Mercosur 20 años*. Montevideo: Cefir.
- Severo, L. (2015). Integração da América do Sul: a liderança que o Brasil não exerce. *Boa Vista: Revista Científica do Núcleo de Pesquisas Eleitorais e Políticas da Amazônia*, vol. 3, n.º 2.
- \_\_\_\_\_. (2019). Integração Econômica da América do Sul: liderança brasileira e desconstrução de assimetrias entre 2003 e 2014. In Zambrão A. et al., *Economia Brasileira: Desenvolvimento & Integração Sul-Americana*. São Luís: Edufma.
- Tavares, M. (1985). A retomada da hegemonia norte-americana. *Revista de Economia Política*, vol. 5, n.º 2, abril-junho.
- Veiga, P., & Ríos, S. (2007). *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Cepal- Serie Comércio internacional, n.º 82.
- Vizentini, P. (2010). *O Brasil, a América do Sul e a América Latina/Caribe: oportunidades e desafios da integração*. UFRGS.



# Enlazando las agendas de desarrollo y de seguridad en la pos Guerra Fría por medio del nuevo paradigma de la cooperación y del *Security Sector Reform*

*Connecting security and development agendas' in the post-Cold War era through the new aid paradigm and the Security Sector Reform*

Mathías Valdez Duffau<sup>1</sup>

Docente e investigador en la Universidad Técnica de Ambato, Ecuador

Correo electrónico: me.valdez@uta.edu.ec

*Recibido: 20-enero-2019. Aceptado: 2-abril-2019.*

## Resumen

Desde los inicios de la pos Guerra Fría, se genera un redireccionamiento de las agendas tanto de cooperación para el desarrollo como de seguridad. Ello se produce para satisfacer la demanda de los actores donantes internacionales de poder brindar una comprensión alternativa e incluyente de los asuntos de seguridad en el ámbito de la asistencia internacional para el desarrollo. De esta forma, el presente artículo desarrolla su interrogante de investigación centrado en comprender de qué forma tuvo lugar la génesis y el desarrollo del proceso de interacción entre la seguridad y el desarrollo en el plano de la cooperación internacional. Para lo cual se efectúa un análisis basado en el material bibliográfico disponible, tomando el período comprendido a partir de la pos Guerra Fría, entre mediados de la década de 1990 y la década siguiente. De esta forma, se concluye que a partir de la propuesta del nuevo paradigma de la cooperación se logra legitimar el nexo entre los requerimientos propios de los programas de cooperación con objetivos del ámbito de la seguridad, dándose paso a la formulación de proyectos de desarrollo centrados en la reforma de aparatos de seguridad, produciéndose la génesis del *Security Sector Reform* (SSR).

<sup>1</sup> El autor desea agradecer a los coordinadores de este número, los Dres. Milton Reyes y Raphael Padula, así como a las autoridades de la Universidad Técnica de Ambato, en la cual se desempeña como docente-investigador de la Dirección de Investigación y Desarrollo y de la Facultad de Jurisprudencia, en Ecuador.

**Palabras claves:** nuevo paradigma de la cooperación, reforma de aparatos de seguridad, pos Guerra Fría, Naciones Unidas, Sur global, nexo entre seguridad y desarrollo.

### Abstract

Since the beginning of the post-Cold War, the agendas of both cooperation for development and security were subject to change. This took place in order to satisfy international donors' demands for an alternative and inclusive understanding of security issues in the field of international development assistance. In this way, this article addresses in which ways did the genesis of the interaction process between security and development took place in the field of international cooperation. Therefore, based on the bibliographic material and the available empirical evidence it carries out an analysis taking the period between the mid-1990s and the following decade. It concludes that due to introduction of the new aid paradigm it became possible to legitimize the link between international cooperation programs with security objectives, allowing the formulation of development projects focused on transforming the police and the military, what was to be known as the Security Sector Reform (SSR).

**Keywords:** new aid paradigm, Security Sector Reform, post-Cold War Era, United Nations, security-development nexus.

## 1. Introducción

Dentro del contexto de la Guerra Fría, las principales potencias, la Unión Soviética (URSS) y Estados Unidos de América (EE. UU), por lo menos en el plano teórico, no se mostraban interesadas en “utilizar la seguridad y la asistencia para el desarrollo para promover la gobernabilidad democrática en los países que recibía ayuda” (Ball, 2010, p. 29). Sin embargo, la historia indica que durante la Guerra Fría hubo una fuerte tendencia, en la práctica, a brindar asistencia militar y asistencia para el desarrollo a regímenes militares no solo en América Latina sino también en África y en algunas partes de Asia. En muchos aspectos, esa tendencia fue el resultado del pragmatismo político binario. Ello se plasma en la *realpolitik* del vínculo incipiente, pero tácito, entre gobernabilidad, desarrollo y seguridad en los diferentes escenarios de la Guerra Fría (Chutter, 2006).

Desde el análisis de Ball (2005, 2006, 2010), la caracterización de la asistencia en el plano de seguridad durante la Guerra Fría debe entenderse de esencia bilateral. Eso significa entre dos Gobiernos y no desde las organizaciones internacionales a una nación en particular. La cooperación bilateral sobre seguridad buscaba proteger a la élite gobernante y garantizar la estabilidad del régimen y el Estado. Ello permitió también que las fuerzas de seguridad tuvieran la libertad de accionar *de facto* y autónomamente dentro de esquemas de regímenes de regímenes autoritarios y militares. La supervisión de la sociedad civil y la rendición de cuentas, tal y como se conciben dentro un Estado *de iure* o de derecho, no eran parte de la ecuación política. Sin embargo, la consecuencia de dicha situación también conllevaba que la disponibilidad de recursos para el desarrollo doméstico se redujese en favor de afianzar gastos de seguridad, no obstante que dichos costos resultasen ineficientes.

Por su parte, los organismos no gubernamentales internacionales (ONGI), así como las agencias de las Naciones Unidas (ONU), no operaban en cuestiones que vinculasen la seguridad con el desarrollo. Las agencias de desarrollo solían operar cerca de zonas de guerra, proporcionando asistencia humanitaria o incluso tratando de implementar algunos programas de desarrollo en países bajo regímenes militares, sin tener en cuenta los asuntos políticos. Sus razones se basaban en que dichos actores internacionales se regían por los principios de restricción, consentimiento y neutralidad. A la vez, la asistencia de emergencia para desastres naturales era proporcionada en proyectos de asistencia y no por canales de cooperación militares, disminuyendo así la probabilidad de que las agencias o los militares estableciesen un nexo de colaboración entre desarrollo y seguridad.

En función de lo expuesto, se desprende que tanto los donantes gubernamentales bilaterales como los internacionales en materia del desarrollo no tuvieron mayor relación con el sector de seguridad durante la Guerra Fría. En la realidad, el sector de seguridad tenía a su cargo la labor no solo de gobernar y de aplicar planes de desarrollo sino también de combatir el enemigo ideológico interno. Ello se daba a costa de asumir los abusos a los derechos humanos como un componente necesario para que los gobiernos militares continuasen realizando, además de las labores gubernamentales, las acciones antisubversivas contra los grupos comunistas. En este sentido, Bellamy (2003) concluye que la asistencia bilateral en áreas de seguridad no es un concepto nuevo y fue una práctica común durante la Guerra Fría. En aquellos días, ambas superpotencias ofrecieron ayuda militar para propósitos de desarrollo, gobernabilidad y así también de legitimación política. En toda América Latina, EE. UU era el dador principal de asistencia para reforzar las fuerzas armadas y hacerlas capaces de derrotar a la insurgencia comunista. La lógica de ello se debía a que el objetivo principal era, en primer lugar, el fortalecimiento de la seguridad interna, para luego crear Estados no comunistas.

Sin embargo, en la práctica y como fruto de este proceso, dichos Estados terminaban no siendo ni democráticos ni respetuosos con los derechos humanos. Viéndolo en perspectiva, la situación durante la Guerra Fría era diametralmente opuesta a los que en la pos Guerra Fría los programas de SSR habrían de proponer, en el hecho de en lugar de que los países donantes asesorasen a los receptores sobre cómo desarrollar fuerzas de seguridad responsables y respetuosas de los derechos humanos, la agenda de la cooperación militar incluía la transferencia del *know how* de los militares franceses con relación a su experiencia adquirida en la represión antisubversiva contra el Frente de Liberación Nacional en Argelia. Esta llamada experticia fue receptada primero por los EE. UU, siendo luego transmitida a los gobiernos militares de América Latina bajo la doctrina de seguridad nacional.

### 1.1. Metodología

En función de lo expuesto, el objetivo del presente trabajo es dilucidar cuál ha sido el devenir de los ámbitos de seguridad y de desarrollo con posterioridad al fin de la Guerra Fría. Ello servirá para analizar la relación que se fue gestando entre las agendas de cooperación para el desarrollo y las de seguridad, primero, y las

de reforma de aparatos de seguridad después. De esta forma el presente artículo aborda su interrogante de investigación centrado en comprender de qué forma tuvo lugar la génesis y el desarrollo del proceso de interacción entre la seguridad y el desarrollo en el plano de la cooperación internacional. Para ello, efectúa un enfoque cualitativo basado en el análisis conceptual del material bibliográfico de aquellos autores y actores que han sido fundamentales tanto en el gestar como en el formular del proceso de política pública bajo escrutinio en el presente trabajo. Respecto a lo temporal, la labor aborda el período que va desde mediados de la década de 1990 hasta mediados de la década siguiente.

El abordaje de la problemática en torno a programas de reforma de aparatos de seguridad deriva de la vinculación de los estudios del desarrollo con las relaciones civiles-militares. El vínculo entre los dos ámbitos antes mencionados comienza a articularse desde la ciencia política en el escenario académico estadounidense al inicio de la Guerra Fría. La razón primigenia del estudio de ello se debía al aumento de la participación militar en los regímenes políticos en Latinoamérica. Ahora bien, el desarrollo vertiginoso de los eventos políticos que se desarrollaron en el mundo a partir del fin de la Guerra Fría en el plano de la seguridad precisa aún profundizar el estudio académico desde una mirada crítica.

En particular, el presente artículo logra fundamentar su aporte a la discusión académica en cuanto articula de manera concatenada el devenir político y conceptual, desde su génesis a partir del inicio de la pos Guerra Fría, a partir de la formulación del nuevo paradigma de la cooperación y la inclusión en este del nexo entre seguridad y desarrollo hasta la posterior enunciación y paulatina consolidación del *Security Sector Reform*. De esta forma el presente artículo, luego de la introducción a la problemática y la metodología, se avoca a comprender el modo en que, desde la implementación del nuevo paradigma de la cooperación, se promueve el nexo entre seguridad y desarrollo, así como luego se propone una mirada crítica de estas cuestiones. Seguidamente, se logra guiar al lector hacia la comprensión del despliegue efectuado por ciertos actores internacionales en la formulación y caracterización del *Security Sector Reform*.

## **2. El nuevo paradigma de la cooperación y el nexo entre seguridad y desarrollo**

Hacia fines de la década de 1980 y principios de la de 1990 se evidencia el comienzo de la tendencia al colapso de muchos regímenes militares y autoritarios en países de África, América Latina y Asia. Dicho proceso es consecuencia de la desintegración de la Unión Soviética y de la liberalización política de Europa del Este. A partir de ello se produce un cambio en la agenda y sus prioridades de política internacional. Gradualmente, las agencias internacionales y gubernamentales vinculadas con la asistencia para el desarrollo comenzaron a destacar el hecho de que el propio desarrollo liberal de la pos Guerra Fría se encontraba ligado a dos factores fundamentales para la sustentabilidad de dichos procesos de cambio, y que paradójicamente habían estado ausentes durante la Guerra Fría, ellos eran: la democracia y la seguridad.

Vale destacar que, si bien la democracia como sistema de gobierno no había sido una característica esencial durante la Guerra Fría, una vez que el oponente ideológico al capitalismo liberal había colapsado, las potencias occidentales comenzaron a promover la democracia y a vincularla con el desarrollo económico (Wirtz, 2007). Se tornó entonces necesario el pensar en la renovación del enfoque de cooperación para con los aparatos de seguridad, en orden de preservar la salud de los nuevos regímenes frente a los resabios de poder autoritarios que podría actuar como un elemento contraproducente al proceso del cambio sistémico (Brzoska y Krohn, 2009). En el nuevo enfoque, aquellos actores vinculados al pasado fueron, dependiendo el caso, en mayor o menor medida etiquetados como focos de conflicto, agentes violentos, o simplemente como exponentes de esquemas de seguridad del pasado, los cuales habrían de ser vistos como ilegítimos, como causantes de las condiciones de inseguridad que no solo limitaban la consolidación de la democracia liberal, sino que también influían en perpetuar el subdesarrollo (Huysmans, 2004). Resulta interesante cuestionarse en este sentido hasta qué punto fue posible para los países en transición democrática recuperar nuevamente el control sobre su sector de seguridad para asegurar su reforma bajo los cánones democráticos, a la vez de lidiar con su legado represivo. Sin que el legado de masivas violaciones a los derechos humanos de las poblaciones civiles fuese un impedimento en la transición, la agenda para la cooperación para el desarrollo comenzó a vincularse con la agenda en materia de seguridad (Cawtra y Luckham, 2003).

De esta incipiente interrelación entre cooperación y seguridad se produce, por parte del lado de los donantes y hacia inicios de la década de 1990, una clara presión a los Gobiernos receptores para intentar, por un lado, reducir los gastos militares para, por el otro, aumentar los presupuestos con fines de desarrollo. En ejemplo de lo expuesto se puede encontrar hacia el año 1992, cuando el Gobierno de Malí y los rebeldes tuareg firmaron un acuerdo de paz y, dos años después, una misión de la ONU propuso un enfoque de *security first* o seguridad primero. Esta nueva perspectiva en la práctica se tradujo en que la ayuda al desarrollo se concentrase, en el caso de Malí, en la desmovilización de los combatientes, en el mejoramiento de la vigilancia policial y el control de las fronteras. Sucesivamente, y luego de este primer antecedente en Malí, tanto el Banco Mundial (BM) como el Fondo Monetario Internacional (FMI) comenzaron a incluir el sector de seguridad en sus programas, con el foco puesto en los presupuestos militares (Cooper y Pugh, 2002). Tal fue el caso en Sierra Leona en 1996, o en Zimbabue y la República Democrática del Congo en 1999.

A fines de la década de 1990, el concepto de gobernanza estaba bien establecido dentro de la retórica de los donantes al abordar las discusiones sobre el sector de la seguridad y sus actores (Ball, 2004, 2010). Al mismo tiempo y en el contexto de la denominada *new defense diplomacy* o nueva diplomacia de defensa, algunas organizaciones multilaterales, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la OCDE, comenzaron a promover programas para mejorar las relaciones cívico-militares en los países de la Europa Central y Oriental,

por considerar que los Estados de estas regiones, antiguamente pertenecientes al bloque comunista, estaban ahora en una fase de transición (Cawtra y Luckham, 2003). En la siguiente fase de consolidación democrática y ya desde la iniciativa de la Unión Europea, la cooperación se aboca a trabajar con políticas de reforma en los aparatos de seguridad, pero de los componentes no militares, tales como la policía, los guardias de fronteras y el poder judicial.

Consecuente y también durante la década de 1990, estas nuevas exigencias en el plano de agenda y de política generaron la necesidad de ampliar y de profundizar, en lo académico, los estudios de seguridad. Un ícono en este proceso fue Buzan (1991a), quien revolucionó la discusión teórica a partir de introducir sus cinco dimensiones de seguridad: militar, política, social, económica y ambiental. Su análisis ayudó a profundizar el entendimiento de dos cuestiones (Bellamy, 2003). La primera, en torno a que más personas en el mundo están siendo amenazadas por sus propias fuerzas de seguridad, en lugar de serlo por parte de otras personas; y la segunda, que las amenazas militares a la seguridad son solo una de las causas de la inseguridad humana, habiendo otras amenazas en los demás cuatro dimensiones postuladas por Buzan (1991a, 1991b).

Asimismo, era de esperarse que la ampliación de los estudios de seguridad tuviese implicancias en el plano de la formulación y aplicación práctica de los programas de desarrollo. En primer lugar, ocurrió un impacto en estos al vincularlos con misiones de entidades internacionales compuestas con un fuerte componente militar para la reconstrucción del posconflicto (Brinkerhoff, 2007; Colletta y Muggah, 2009). Ello tuvo lugar en diferentes partes del mundo, como Camboya, Kosovo, Aceh, Papua Nueva Guinea, Timor Oriental, las Islas Salomón, etc., donde las operaciones de mantenimiento de la paz, puestas en marcha en la década de 1990, fueron luego asociadas con componentes de reconstrucción socio-económica y gubernamental posconflicto. Con base en estas experiencias, la agenda de seguridad se comenzó a emparentar con acciones de *force reduction* o de reducción de la fuerza militar. Es decir que cuando las misiones de reconstrucción se llevaban a cabo en escenarios de posguerra, los diversos actores y fuerzas del sector de seguridad local pasaban a ser considerados como una amenaza a la estabilidad del proceso de reconstrucción.

En segundo lugar, y desde el punto de vista de las organizaciones internacionales, la prestación de asistencia en entornos inseguros era vista como potencialmente ineficaz en el largo plazo, en razón de las altas probabilidades de que el factor de la inseguridad pudiese transformarse en una causa que alargase la culminación de la etapa del posconflicto. A ello se le suma el cambio de perspectiva de las agencias que estaban ya involucradas en acciones de construcción de la paz, las que entendieron que la inversión en la prevención de los conflictos era también financieramente menos costosa que el desembolso en programas de recuperación de posconflicto.

Ahora bien, dentro del auge de los estudios de la seguridad se produce un fenómeno que, de alguna manera, intenta unificar los dos campos, el del desarrollo y el de la seguridad, para generar un eslabón de articulación que dote de

justificación, desde el plano teórico, al aspecto pragmático en la implementación de programas. Este nuevo e incipiente concepto se denominó *humans security* o seguridad humana, y tuvo su génesis a partir de la iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a mediados de la década de 1990 (UNDP, 1994). Este paradigma emergente para comprender las vulnerabilidades globales desafió la noción tradicional de seguridad nacional al argumentar que el principal referente para la seguridad debía centrarse en el individuo más que el Estado en función de que, conceptualmente, la seguridad humana destaca la necesidad de una visión de la seguridad centrada en las personas como eje fundamental para la estabilidad nacional, regional y mundial (McDonald, 2002). Su argumento distinguió entre el *freedom from want*, la libertad de querer, y el *freedom from fear*, la libertad del miedo, como los mejores caminos para abordar el problema de la inseguridad y el desarrollo global. De acuerdo con Cooper y Pugh (2002), a partir de la reconfiguración que proponía el aporte del enfoque de seguridad humana se produjo la siguiente fase en la conformación del nexo entre seguridad y desarrollo, dado que produce un mayor estrechamiento, una casi fusión entre seguridad y desarrollo, por medio del nuevo paradigma de la cooperación para el desarrollo.

### **3. El nexo entre seguridad y desarrollo y la construcción de la paz liberal: el aporte del Banco Mundial**

A partir de la década siguiente, con la llegada del nuevo milenio y de la mano de la noción de seguridad humana, las *peacebuilding operations* u operaciones construcción de paz fueron vehículos para la proliferación y consolidación, según el caso, de proyectos de la denominada *liberal peace* o paz liberal. Como Donais (2009) explica desde una perspectiva de paz liberal, la consolidación de la paz tiene que ver con la democratización, la liberalización económica, el desarrollo de valores e instituciones, tales como los derechos humanos y el Estado de derecho. Todo ello sustentado a su vez desde el plano del neoliberalismo ideológico, siendo esta perspectiva ampliamente apoyada por los donantes occidentales que vislumbran a la construcción de la paz liberal como la apuesta por la transformación de escenarios devastados por conflictos y guerras en pujantes democracias liberales en funcionamiento, en los cuales el marco democrático liberal es concebido no solo como la línea base y regla de oro para el desarrollo de prácticas de buena gobernanza sino también como la garantía de éxito en el aseguramiento de una paz sostenible (Hänggi, 2005).

Desde el plano académico, Richmond (2007) le brinda cierto soporte conceptual mediante su *liberal peacebuilding* o construcción de la paz liberal, entendiendo que los programas de desarrollo centrados en la noción de seguridad humana permiten el devenir de procesos emancipatorios para la construcción de valores liberales. Desde esta óptica, la transición hacia la paz liberal (*liberal peace transition*) en un escenario posconflicto es un proceso por fases que requiere de programas tanto de *peace building*, construcción de la paz, como de *state-building*, construcción del Estado (Richmond y Franks, 2010), pudiendo dar también por resultado formas híbridas

de paz (Richmond y Mitchell, 2012). A este respecto, Paris (1997, 2002) se refiere a que, desde una plataforma de paz liberal, la consolidación de esta consiste en lograr que los Estados afectados por la guerra cumplan con las normas internacionales de modo que prevalezcan sobre las preferencias nacionales de gobierno en transición, lo que cuestiona en qué medida las poblaciones locales terminan beneficiándose de los programas del *liberal peacebuilding* (Tadjbakhsh, 2011).

Para comprender de qué se trata el *new aid paradigm* o el nuevo paradigma de la cooperación, resulta clave la formulación, por parte del Banco Mundial, de un esquema de pensamiento en torno al círculo vicioso en el cual la pobreza, la fragilidad y el conflicto están íntimamente relacionados. Desde esta óptica, en la realidad de los países posconflicto o en transición, la pobreza, la fragilidad y el conflicto son, en muchos países, elementos de un “círculo vicioso” en el cual sucede que la violencia y la fragilidad se refuerzan mutuamente de varias maneras (World Bank, 2009a, 2009b). La explicación parecería surgir de una lógica sencilla, en la cual el costo del conflicto es alto y no solo socava y ralentiza el ritmo del desarrollo, sino que profundiza la pobreza y representa una amenaza para los países vecinos dado que, a través de las fronteras, el conflicto crea desplazados internos, refugiados, criminalidad, propagación de enfermedades, abuso de drogas y violencia extremista. Por, desde este plano de abordaje se ejercita así una pseudolegitimación humanitaria y hasta ética, por cuanto es mejor que las instituciones donantes se comprometan *a priori* y preventivamente para evitar que la fragilidad institucional degeneren en conflicto, todo lo cual, en caso de no ser evitado, habría de producir inestabilidad, un elemento altamente contraproducente, desde esta óptica, para el desarrollo económico neoliberal. En otras palabras, y entendiéndose entonces que la fragilidad, la violencia y el desarrollo están interrelacionadas, la seguridad se convierte en un aspecto clave en la agenda de desarrollo de los donantes.

En cierto sentido, el Banco Mundial encuentra cierto soporte conceptual para fundamentar el rol de este *new aid paradigm* en la obra de Collier, quien intenta conectar el subdesarrollo con el conflicto a partir de su hipótesis para explicar las causas por las que 1000 millones de personas de los países más pobres del planeta no logran salir del círculo de la pobreza al sostener que los países menos desarrollados están atrapados en lo que él denomina las “trampas del conflicto”. Las trampas de conflicto pueden ser causadas por guerras civiles, golpes de Estado y actores que desde la violencia buscan controlar recursos naturales. Por otro lado, y a pesar de que la provisión de seguridad es un servicio público esencial para cualquier gobierno, para el caso de los países más pobres del mundo ello no es siempre así. Debido a que esos regímenes tienen economías de pequeño tamaño, no pueden darse el lujo de brindar seguridad efectiva a sus poblaciones, como sí lo pueden hacer las economías ricas de gran escala. Los Gobiernos de los 1000 millones más pobres enfrentan el dilema de si financiar o no el equipamiento militar, por ejemplo, porque ello robustecería el poder del Estado contra las posibles amenazas convencionales o rebeliones internas, por un lado, pero, por otro lado, también podría aumentar la amenaza de un golpe de Estado (Collier, 2008).

Desde otro punto de vista, el hecho de contar con un aparato de seguridad débil, si bien reduce la capacidad de realizar con éxito un golpe de Estado, no garantiza la eficacia a la hora de afrontar una insurgencia armada, por ejemplo (World Bank, 2009a). Para contribuir a dilucidar este dilema, Collier (2008) justifica que la intervención militar externa tiene un lugar importante para ayudar a las sociedades de los mil millones más pobres, ya que las propias fuerzas militares de estos países son parte del problema más que una garantía contra amenazas y las fuerzas externas. Utilizando esta lógica, el análisis de costo-beneficio de la asistencia para el desarrollo desde la perspectiva de la seguridad en los escenarios posconflicto es imprescindible, dado que la principal preocupación para los dominantes es precisamente el alto riesgo por la volatilidad del entorno. Esto parecería probar que cuanto mayor es el riesgo, más profunda es la trampa del conflicto en la que el país puede hallarse atrapado.

Para mantener bajo el riesgo mientras se desarrolla la economía, los Gobiernos locales sí pudieran beneficiarse de alguna fuerza militar para mantener la paz durante este período inicial posterior al conflicto. En la práctica, ello se conceptualiza como la necesidad de *securing development* o de aseguramiento del desarrollo, conformándose así uno de los argumentos básicos del SSR. Sin embargo, Collier (2008) señala que, en una situación posconflicto, si las fuerzas de seguridad locales pudieran exacerbar el problema sería preferible que una fuerza militar externa tomara medidas para brindar seguridad para el desarrollo. En estos supuestos, las operaciones para el mantenimiento de la paz se convierten nuevamente en una opción efectiva para brindar seguridad y disminuir el nivel de riesgo. En términos económicos, el mantenimiento de las operaciones de paz es caro, pero el costo del conflicto es mucho mayor (World Bank, 2009a, 2009b). Debido a ello, los beneficios de seguridad por sí solos parecen ser más que suficientes para justificar una gran cantidad de asistencia para el desarrollo en escenarios posconflicto. El marco teórico de las trampas de conflictos brinda un amplio apoyo a lo que el Banco Mundial entiende como crucial a la hora de poder asegurar el proceso del desarrollo y también acaba favoreciendo el interés de los actores donantes en asuntos de seguridad.

Para resumir las ideas centrales, el nuevo paradigma de la cooperación para el desarrollo parte de la premisa de que, en un contexto violento o posconflicto, no es posible alcanzar una paz duradera sin que se experimente un proceso de desarrollo exitoso en lo económico, y que para que ello suceda de forma sustentable es imprescindible fortalecer los componentes de la seguridad. Lo expuesto también significaría que ningún desarrollo es sostenible si hay un conflicto en curso. Por tanto, la conexión entre el desarrollo y la seguridad mediante la implementación de programas de SSR se muestra como un eslabón necesario para garantizar la eficacia de los sectores de seguridad de modo de asegurar la estabilidad y disminuir así el riesgo de conflicto, allanando el camino a la senda hacia el desarrollo sustentable.

#### 4. La crítica al nuevo paradigma de la cooperación y al nexo seguridad-desarrollo: los aportes de Duffield y Chandler

Desde un punto de vista crítico, Duffield (2001) interpreta al nuevo paradigma de la cooperación como resultado de la fusión de dos conceptos: seguridad y desarrollo. Ello se produce a partir del posicionamiento del *human security*, que, si bien es carente de un alcance conceptualmente preciso, representa a la seguridad humana como la última versión de la interdependencia entre desarrollo y seguridad. De hecho, la seguridad humana consolida una visión liberal y centrada en el individuo del problema de seguridad en la cual el término humano corresponde a la capacidad de las personas para la autogestión y la autosuficiencia, mientras que la seguridad se centra en las amenazas, riesgos y peligros derivados del subdesarrollo. En síntesis, la seguridad humana abarca una problemática liberal de seguridad centrada en las personas. Refleja el optimismo del desarrollo sostenible con su promesa de libertad y derechos, al tiempo que llama la atención sobre los riesgos de la incertidumbre y la inestabilidad.

Esta crítica se traslada al plano de la seguridad internacional. Sucede que bajo la amplitud del paraguas conceptual de seguridad humana se vincula el desarrollo sostenible con la seguridad internacional y se prioriza, al menos teóricamente, la seguridad de las personas sobre la de los Estados. En este marco de análisis, la seguridad internacional parece estar amenazada, ya no por una hipótesis militar externa, sino por los contextos poblacionales sumidos en el subdesarrollo. Bajo esta lógica, los Estados se distinguen entre efectivos e ineficaces, débiles o fallidos. Dentro de este paradigma, el Estado sigue siendo el núcleo del análisis de desarrollo, pero ahora se tiene el derecho y la responsabilidad de proteger a los humanos del subdesarrollo según la doctrina de *responsibility to protect* o responsabilidad de proteger. En tal sentido, el concepto de seguridad humana puede ser interpretado como una herramienta que permite un mejor posicionamiento de los intereses geopolíticos de los países del Norte global. En este sentido, el terrorismo y la insurgencia en las poblaciones del Sur global traspasan las políticas de seguridad nacional para unirse, al igual que las redes criminales transnacionales y los flujos de poblaciones de los países fallidos, a las agendas de seguridad internacional, al ser considerados como una amenaza para el orden mundial (Pearce y McGee, 2011; Duffield, 2007).

También desde una mirada crítica, Chandler (2008) alerta que durante la década de 1990, conceptos como el *peacebuilding* y el *state-building*, si bien asociados con la concepción de un orden mundial de valores liberales, ayudaron a configurar un nuevo cambio en el escenario mundial, ya que legitimaron la intervención de actores internacionales en países posconflicto. Como consecuencia de este cambio, y mientras en lo discursivo se representa que la intervención internacional es necesaria para fortalecer la débil soberanía de los Estados posconflicto o fallidos, se habilita una praxis del intervencionismo para socavar la soberanía de los Estados no occidentales, los que pasan a ser catalogados en términos binarios, o bien como una amenaza o sino como un socio o aliado potencial que necesita apoyo y asistencia;

en cuyo caso, están sujetos a una transformación “a través de la economía política liberal de la intervención internacional” (Chandler, 2008, p. 338).

A fin de garantizar el éxito de dicha transformación intervencionista y cuestionable en términos de la afectación a la soberanía de las naciones receptoras, los actores donantes canalizan su asistencia mediante programas de *peacebuilding* y *state-building*, primero, y de *capacity building*, después. En realidad, la redefinición de la soberanía es fundamental para la inserción e implementación de los programas de *state-building* dado que ello también contribuye a desdibujar las fronteras desde las cuales las instituciones internacionales logran intervenir sin tener que debatir si están afectando o no la soberanía del país receptor. De esta forma, los donantes internacionales, al actuar mediante el auspicio de estos programas de paz y gobernanza, guiados por un esquema de valores democráticos y liberales de mercado, pueden también distanciarse de las consecuencias negativas que dichas políticas pudieren ocasionar (Valdez Duffau, 2011).

Asimismo, a partir de la expansión global de la *war on terror* o guerra contra el terror iniciada después de los episodios del 9/11, contribuyó a reforzar el componente de seguridad global del concepto de seguridad humana. Ello se dio en un sentido desde el cual la era de soberanía absoluta y exclusiva, en lo que respecta a Estados posconflicto, fallidos o débiles, había llegado a su fin. Desde ese punto, la lógica del nexo entre desarrollo y seguridad se utilizó también para allanar el camino hacia un intervencionismo nuevo e incipiente en nombre de la guerra contra el terrorismo. Siguiendo esta lógica crítica, una campaña contra la insurgencia a escala global podría ser una de las principales razones implícitas para que las agencias de cooperación para el desarrollo se comprometan en combatir la pobreza y en la consolidación de la gobernabilidad democrática bajo el paraguas teórico de la seguridad humana. Si ese fuera el caso, se confirmaría entonces la hipótesis de que la fusión de desarrollo y seguridad habría contribuido a conformar una herramienta estratégica de lo que Duffield (2007) caracteriza como la guerra interminable contra el subdesarrollo.

## **5. El nexo entre seguridad y desarrollo y el rol de los actores internacionales en la formulación del *Security Sector Reform***

En primer lugar, es necesario destacar que fue el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido el que introdujo inicialmente el término *Security Sector Reform*, a principios de 1999. Ello se dio a partir de un informe de políticas sobre la pobreza y el sector de seguridad, en el cual se señalaba que “el vínculo entre seguridad y desarrollo ha sido cada vez más reconocido en los últimos años, particularmente desde el final de la Guerra Fría” (DFID, 1997, p. 1). En segundo lugar, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), particularmente el CAD, estaba elaborando directrices sobre el conflicto, la paz y la cooperación para el desarrollo. De esta manera, los programas de desarrollo comenzaron a centrarse en el abordaje de las causas fundamentales del conflicto. No solo eso, sino que también comenzaron a vincular su trabajo con la promoción de las buenas prácticas

de gobernanza democrática, con el fortalecimiento del Estado de derecho, la mejora de la seguridad pública y el acceso a la justicia (OCDE, 2000).

En términos prácticos, en sus primeros pasos, el SSR se centró en el sector de la defensa, pero después de algunos años fue evidente para el Gobierno del Reino Unido que el SSR debía tener un alcance más amplio, de modo que podía incluirse a otras áreas (Hendrickson, 2009). En este sentido y para 2003, el sector de la seguridad se estaba definiendo también, teniendo en cuenta otros organismos que se ocupan del uso legítimo del monopolio de la fuerza del Estado. Este amplio entendimiento ahora incluía no solo a las fuerzas armadas, la policía y las unidades paramilitares, sino también a los servicios judiciales y penitenciarios, fiscalías, defensorías, comisiones de derechos humanos, etc.

Siendo su creador también resultó ser su principal promotor. El Reino Unido postuló primero el SSR por intermedio del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID, 2003, 2007, 2009), y luego lo introdujo estratégicamente, primero en el CAD de la OCDE y en la década de 2000 dentro del sistema de Naciones Unidas. Por su parte, Ball (2010, p. 34) afirma que el “Reino Unido trabaja frecuentemente a través de foros multilaterales para promover su objetivo de política. El DDI decidió promover su agenda de SSR a nivel internacional ayudando al CAD a desarrollar el pensamiento de los donantes sobre el SSR”. De esta manera, gradualmente el SSR se convirtió en parte de la agenda de los donantes (Evans, 2002).

En consecuencia, en 2004, los miembros del CAD emitieron un informe denominado “la reforma del sistema de seguridad y gobernanza: políticas y buenas prácticas”, en el que se explica que el SSR busca aumentar la capacidad de los países socios para cumplir con el rango de sus necesidades de seguridad dentro de sus sociedades, siendo coherentes con las normas democráticas y los principios sólidos de gobernanza, transparencia y Estado de derecho (OCDE, 2004), a la vez que el SSR adopta un enfoque más incluyente que no se queda solo en los ámbitos tradicionales de la seguridad y defensa, tales como las fuerzas armadas, la policía y la gendarmería, los servicios de inteligencia, como también las instituciones judiciales, penales y las autoridades civiles responsables del control y la supervisión de la seguridad y la defensa (OCDE, 2005a). En el mismo resumen de políticas se identifican tres desafíos principales que enfrentarían todos los Estados en el momento en que se planteen reformas de sus sectores de seguridad:

- El desarrollo de un marco institucional que integre la política de seguridad y desarrollo e incluya a todos los actores relevantes y centrándose en los más vulnerables, como son las mujeres, los niños y los grupos minoritarios;
- El fortalecimiento de la gobernanza y supervisión de las instituciones de seguridad;
- La creación de fuerzas de seguridad profesionales, efectivas, responsables ante las autoridades civiles y abiertas al diálogo con las organizaciones de la sociedad civil (OCDE, 2004, p. 2).

Continuando con la promoción del SSR, la OCDE publicó en 2005 el *Manual del CAD/OCDE sobre la reforma del sistema de seguridad (SSR): apoyo a la seguridad y la*

*justicia*, en el que se profundiza y se amplía el nexo entre la seguridad y el desarrollo. La OCDE expresa lo esencial que es el nexo entre cooperación y seguridad, dado que:

La seguridad es fundamental para los medios de vida de las personas, para reducir la pobreza y para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se relaciona con la seguridad personal y estatal, el acceso a servicios sociales y los procesos políticos. Es una responsabilidad central del gobierno, necesaria para el desarrollo económico y social y vital para la protección de los derechos humanos. La seguridad es importante para los pobres y otros grupos vulnerables, especialmente las mujeres y los niños, porque cuando existe mala vigilancia policial, justicia débil y sistemas penales y militares corruptos; significa que dichos grupos sufren desproporcionadamente la delincuencia, la inseguridad y el miedo. En consecuencia, para ellos deviene menos probable el acceder a los servicios del gobierno, el poder invertir en mejorar sus propios futuros y así escapar de la pobreza (OCDE, 2005b, p. 13).

Ahora bien, es momento de abordar los antecedentes del accionar de la ONU en relación con el SSR. Ebo y Powell (2010, p. 45) afirman que el SSR “no es una actividad nueva para la ONU” y que, para 1989, la ONU ya estaba ayudando al Gobierno de Namibia a crear un nuevo ejército nacional. Desde entonces, la ONU ha venido participando en una variedad de esfuerzos relacionados con el SSR en diferentes regiones del mundo. Esto incluye también las acciones de mantenimiento de la paz en Angola, Mozambique y Ruanda en la década de 1990, en la que la ONU participó en la operaciones de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes (DDR) y de entrenamiento de las fuerzas armadas (UNSG, 2008, párr. 23). Sin embargo, no fue sino hasta mediados de la década del 2000 que se efectuó una referencia al respecto.

Recién en octubre de 2004, el término “reforma del sector de seguridad” o en inglés por sus siglas de SSR es mencionado explícitamente en el Consejo de Seguridad “como un concepto general para la reforma de la policía y la defensa, así como para la DDR” (Hanggi y Scherrer, 2007, p. 6). En enero de 2008, el secretario general difundió, en la Asamblea General, un informe titulado “Asegurar la paz y el desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en el apoyo a la reforma del sector de la seguridad”, en el que se establece que la tarea principal de Naciones Unidas es apoyar a los actores nacionales para lograr su seguridad y paz. Para ese fin, es esencial el desarrollo de instituciones de seguridad eficaces y responsables sobre la base de la no discriminación, así como el pleno respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho, reconociendo que “a pesar de esta amplia experiencia, el apoyo a la reforma del sector de la seguridad se ha mantenido en gran medida como una empresa *ad hoc*” (UNSG, 2008, p. 1). Continúa precisando que el objetivo principal de Naciones Unidas relacionado con el SSR es “apoyar a los Estados y las sociedades en el desarrollo de instituciones de seguridad eficaces, inclusivas y responsables para contribuir a la paz y la seguridad internacionales, el desarrollo sostenible y el disfrute de los derechos humanos” (UNSG, 2008, párr. 45). Finalmente, desde la visión de la ONU, el SSR se define en los siguientes términos:

La reforma del sector de seguridad describe un proceso de evaluación, revisión e implementación, así como el monitoreo y la evaluación liderados por las autoridades nacionales, cuyo objetivo es mejorar la seguridad efectiva y responsable para el Estado y sus pueblos sin discriminación y con pleno respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho. Como señaló el Consejo de Seguridad, la reforma del sector de la seguridad “debe ser un proceso de propiedad nacional que se basa en las necesidades y condiciones particulares del país en cuestión” (UNSG, 2008: párr. 17). La reforma del sector de la seguridad subraya que esa efectividad, la responsabilidad y la gobernabilidad democrática son elementos de seguridad que se refuerzan mutuamente. Por lo tanto, la reforma del sector de la seguridad ofrece un marco para ayudar a los actores nacionales, las Naciones Unidas y otros socios internacionales a implementar una visión compartida de la seguridad (UNSG, 2008, párr. 18).

Ahora bien, surge el interrogante acerca de cuáles son los actores internacionales que, según la ONU, poseen esa visión compartida de seguridad a la que hacía mención el secretario general en el párrafo precedente. En primer lugar, existe una variedad de agencias de la ONU que han participado en SSR, tales como el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh), la Oficina de Apoyo para la Construcción de la Paz, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), etc.

Asimismo, existen también los denominados socios nacionales que también han venido participando con la ONU en relación con el SSR, como por ejemplo el Reino Unido con su participación en Sierra Leona en el posconflicto, los esfuerzos de Angola, Sudáfrica y otras naciones africanas en la República Democrática del Congo y Burundi; y la cooperación en seguridad de los estados latinoamericanos en Haití. A ello se le suman otros ejemplos de socios bilaterales como son los EE. UU. en Liberia, Francia en Líbano y Australia en la región del Pacífico Sur. El informe continúa destacando que algunas organizaciones regionales y multilaterales también participan en las labores de SSR, como la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental, la Unión Europea, OCDE, el Banco Mundial así como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (UNSG, 2008, sección IV).

## 6. El *Security Sector Reform*: de la teoría a la praxis

Previo a abordar la cuestión de la implementación del SSR es relevante indicar que el aporte desde el plano académico fue imprescindible para dotar de un andamiaje conceptual al incipiente SSR (Greene, 2003; Hänggi, 2003, 2004; Wulf, 2004; Andersen, 2006). En este sentido, el aporte de Brzoska (2007) fue importante, quien sustenta que los procesos de SSR se conforman de tres objetivos principales y se desarrollan en tres etapas. El primero de los objetivos es el asegurar la provisión de seguridad tanto respecto a la protección como a la prevención de la violencia política por parte de actores estatales y no estatales. Para ello, la provisión

de seguridad física involucra principalmente a la policía y al ejército, aunque también a los tribunales y al sistema de cárceles. El segundo objetivo del SSR es el ocuparse de la gobernanza de la seguridad dentro del Estado de derecho, siendo los aspectos claves la transparencia y la rendición de cuentas. El tercer objetivo del SSR es el abocarse a la eficiencia y la eficacia del desempeño de los actores del sector de la seguridad. En los escenarios de posguerra esto incluye la desmilitarización, el dimensionamiento correcto de fuerzas y su presupuesto, etc. En el plano operativo, y siguiendo a Brzoska (2007), la implementación del SSR se compone de tres etapas:

- El desarme, la desmovilización, la reintegración y la transformación de todo tipo de fuerzas armadas, así como el enjuiciamiento de actores no estatales armados ilegalmente para restablecer un monopolio estatal en el uso de la fuerza legítima;
- La creación de nuevas instituciones del sector de seguridad en las áreas en las que no existan, o la prevención de la reaparición de las instituciones represivas de seguridad del Estado para que intervengan en la política, la economía y la sociedad;
- Los objetivos a largo plazo de crear fuerzas de seguridad que sean responsables, eficientes, efectivas y respetuosas de los derechos humanos y del Estado de derecho.

A ello, Bellamy (2003) y Edmunds (2004) esclarecen que el SSR resulta prometedor en cuanto a pretender ayudar al proceso de construcción de la paz democrática mediante el fomento de fuerzas armadas que reflejen y promuevan los valores liberales, como también mediante la mejora de condiciones de seguridad humana, la democratización y los programas de desarrollo. Por su parte, Cooper y Pugh (2002) indican que se necesita una comprensión más amplia e innovadora hacia una verdadera transformación del sector de seguridad para delinear el verdadero papel que pueden desempeñar las estrategias transformadoras en la prevención de conflictos y la promoción de la construcción de la paz en el posconflicto.

Parcialmente crítico del SSR, Chutter (2006) expresa aspectos interesantes sobre la falta de perspectiva de los profesionales de la seguridad en este asunto. Este autor plantea que el material escrito sobre el SSR normalmente está compuesto por modelos teóricos elaborados por académicos de ciencias políticas que están limitados con relación al entendimiento de cómo funciona el sector de seguridad en la práctica y cómo difiere enormemente de un país a otro. La razón de ello es la falta de experiencia personal de los académicos que escriben sobre SSR, aduce. Concluye que la fusión de la seguridad con las políticas de desarrollo ha ampliado el concepto de seguridad y ha creado cierto grado de confusión sobre de qué trata realmente el SSR.

Sin embargo, Ball (2010, p. 36) refiere que entre la confusión actual hay un cierto acuerdo sobre dos problemas: la provisión ineficaz de seguridad y de justicia, porque los proveedores también pueden ser parte del problema, así como la falta de responsabilidad y supervisión sobre el sector de seguridad por la sociedad civil. En el plano teórico agrega que el “objetivo es promover la provisión efectiva

y eficiente de seguridad y justicia para las personas, las comunidades y los Estados en los que viven dentro de un marco de gobernabilidad democrática, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos”, aunque en el plano de la praxis sugiere la cautela, indicando que el SSR debe tomarse con precaución, “como un trabajo en progreso”.

Ahora bien, es importante abordar el SSR desde la óptica de la implementación práctica. Para ello resulta esclarecedor el aporte que realiza Luckham (2007, 2009), quien se explaya tanto acerca de los elementos conceptuales del SSR como de sus desafíos en la praxis. En lo referido a la conceptualización del SSR indica que el nexo entre seguridad y el desarrollo ha surgido como una nueva ortodoxia entre los donantes y las ONG internacionales, vinculada con la promoción cada vez más intervencionista de la liberalización económica y política y de la buena gobernanza, siendo tanto el SSR así como el DDR los nuevos mecanismos de la política de los donantes para reconstruir las instituciones militares y de seguridad con el fin de brindar supervisión democrática del sector de seguridad, todo lo que coadyuva, en teoría, al Estado de derecho.

Sin embargo, Luckham (2007, 2009) también alerta que en la práctica las políticas de SSR presentan desafíos y pueden ocasionar riesgos en su implementación. En gran medida, ello puede deberse, en una primera etapa, a que los donantes y las demás partes interesadas locales carecen de objetivos, intereses y procedimientos compartidos, lo que tiende a agravarse dado que el proceso de reconstrucción posconflicto se lleva a cabo en una arena política altamente disputada, en la que los objetivos de los donantes pueden ser mutuamente inconsistentes, y en conflicto con los intereses locales. En esencia, el SSR y el DDR pueden ser vistos como desafiantes al control de la fuerza de las élites que se disputan el poder, y por tanto pueden ser o bien resistidos, implementados a medias, o cooptados por las propias élites. De no ser este el caso, subsiste todavía el riesgo siempre presente de que las agendas humanitarias y de desarrollo puedan ser cooptadas para servir a los objetivos de seguridad e intereses económicos de los Estados poderosos y las corporaciones globales. Sucede que, según Luckam (2007, 2009), conceptos como desarrollo, derechos humanos, humanitarismo, democracia, etc., tienden a ser representados discursivamente como bloques de construcción ideológicos para una concepción hegemónica de la gobernanza liberal global. Es por ello que precisamente la presencia de poderosas fuerzas políticas y de mercado pueden llegar a subvertir el proceso de construcción de la paz, en cuyo caso, se llegaría a la conclusión de que, en la práctica, ocurren consecuencias potencialmente disvaliosas que, contrariamente a sus ideales y objetivos, indiquen negativamente para la perpetuación de los conflictos.

De lo reseñado con anterioridad, se desprende que el SSR se presenta, en primer lugar, sin mayor debate ni crítica desde la comunidad académica, y menos aún desde la comunidad de donantes. En segundo lugar, surge una cierta imprecisión conceptual (GFNSSR, 2007), aunque la variedad de definiciones y entendimientos puede dejar entrever que, en la implementación de los programas de SSR, no son ni los Estados receptores, ni profesionales expertos, ni los académicos versados en

la materia, quienes definen qué es el sector de la seguridad y cuáles son sus necesidades, sino que ello es delineado por la estrategia e los intereses de los propios donantes (Keane y Bryden, 2009). Prueba de ello es el interés que despierta el SSR en una multiplicidad de actores vinculados con la cooperación para el desarrollo.

De esta forma, no solo el gobierno del Reino Unido, la OCDE y Naciones Unidas (UNSC, 2013) apoyan los programas de SSR en todo el mundo, como fue en un inicio. Incluso careciendo de un enfoque común, también otros países han incluido la SSR en sus agendas de desarrollo; tal es el caso de una variedad de países donantes, como Canadá, Francia, Países Bajos, Noruega, Sudáfrica y EE. UU, además de organizaciones internacionales o regionales como la Unión Africana, la Unión Europea, la OTAN, la OCDE, agencias del sistema de Naciones Unidas y el Banco Mundial. A ello se le añade que el SSR no solo está siendo implementado por actores nacionales o internacionales sino que también cuenta con la participación de corporaciones de la industria de la seguridad global por medio empresas militares y de seguridad privadas o PMSC, por sus siglas en inglés.

En lo que a la implementación de proyectos de SSR se refiere, es factible encontrar lugares en todo el Sur global. En el caso de escenarios posconflicto como Afganistán, Camboya, Irak y Timor-Leste (Doyle y Suntharalingam, 1994; Ball, 2002; Hernández, 2005; Springer, 2009; Uesagi, 2011; Arugay, 2012 y Valdez Duffau, 2013), en el caso de Asia, y Angola, Burundi, República Democrática del Congo, Liberia, Mozambique, Ruanda, Sierra Leona, Somalia y Sudán, si se habla de algunos ejemplos de África (UNDPKO, 2006) o de Haití y Colombia en América (Sosso, 2005; Uildriks, 2009). Pero también en las naciones en transición posoviética de Europa del Este y Asia Central, tales como Bulgaria, Rumania, Uzbekistán, Turkmenistán, Kazajstán, Bosnia y Kosovo (Ball, 2004; Hansen, 2006; Stahn, 2001; Wulf, 2004).

En la actualidad, el SSR es un producto dentro del mercado de la política pública internacional (Sedra, 2010), asociado a una amplia gama de subproductos ofrecidos por actores donantes de cooperación y de empresas de consultoría privada. En la práctica, el espectro que se vincula con el SSR va desde el desminado y los esfuerzos de DDR de excombatientes (Yasutomi, 2008), incluyendo niños y mujeres soldados, hasta el combate a la proliferación de armas pequeñas y ligeras (SALW, por sus siglas en inglés), la justicia transicional, el fortalecimiento de los derechos humanos y el Estado de derecho, así como con la lucha contra la trata, el tráfico de armas y de drogas, y hasta las buenas prácticas para el control civil del sector de la seguridad.

## 7. Conclusiones

El presente artículo intenta comprender de qué forma tuvo lugar la génesis y el desarrollo del proceso de interacción entre la seguridad y el desarrollo en el plano de la cooperación internacional. A partir de lo expuesto en este artículo se desprende que, desde el final de la Guerra Fría, las políticas de los donantes de cooperación iniciaron un cambio significativo. Hubo un movimiento desde una concepción estrecha y bipolar de la Guerra Fría a una comprensión más amplia de la

seguridad. Dentro de este redireccionamiento político, se requiere primero vincular las agendas del desarrollo con las de seguridad. Para ello, fue necesario elaborar un nuevo abordaje que sirviese para brindar soporte teórico y justificación. En tal sentido, tanto la aparición del *new aid paradigm*, primero, y del concepto de seguridad humana permiten ir moldeando el nexo entre seguridad y desarrollo, y así ir abriendo paso hacia una nueva modalidad de intervencionismo humanitario y desarrollista, pero no menos interesado en involucrarse con los ámbitos de seguridad, defensa y justicia.

Desde ya que este redireccionamiento abre un campo de acción mucho más amplio, por lo que sería imprescindible contar con una terminología conceptual común para un mejor proceder en la relación entre donantes y receptores. De la mano de actores con una activa participación en labores de *peacebuilding* y de *statebuilding* a escala global, el SSR es propiciado como una herramienta de política de desarrollo, aunque con un fuerte contenido en el factor de la seguridad. Siendo, precisamente, el ámbito de seguridad uno de los elementos más sensibles en la construcción de cualquier Estado, así como un pilar en el garantizar su soberanía, el SSR puede ser también entendido como un instrumento de intervención en una diversidad de escenarios, desde fallidos o débiles hasta violentos o posconflicto. El tiempo habrá de evidenciar los resultados de los procesos de SSR implementados por una amplia multiplicidad de productos y de actores participantes en diversos entornos y países, para comprender si han servido para garantizar la seguridad de las poblaciones civiles o para proteger los intereses políticos y económicos de los actores donantes.

## 8. Referencias bibliográficas

- Andersen, L. (2006). Security Sector Reform in Fragile States. Working Paper n.º 2006/15. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Arugay, A. (2012). Security-development Frontier: Implications for Non-Traditional Security in the Philippines and Thailand. NTS-Asia Research Paper n.º 10. Singapore: RSIS.
- Ball, N. (2002, February). Democratic governance in the security sector. *UNDP, UNDP Workshop on “Learning from Experience for Afghanistan”*, 1-15.
- \_\_\_\_\_. (2004, August). Dilemmas of Security Sector Reform: Response to “Security sector reform in developing and transitional countries.” Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Recuperado de [http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue2\\_ball.pdf](http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue2_ball.pdf).
- \_\_\_\_\_. (2004). Dilemmas of Security Sector Reform. In Clem McCartney, Martina Fischer, and Oliver Wils, (Eds.) *Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- \_\_\_\_\_. (2005, April). Promoting Security Sector Reform in Fragile States (PPC Issue Paper n.º 11). Washington D. C.: U.S. Agency for International Development.

- \_\_\_\_\_ (2010). *The Evolution of the Security Sector Reform Agenda in The Future of Security Sector Reform*. Sedra, M. (Ed.). Centre for International Governance Innovation, 29-44. Recuperado de <http://www.cigionline.org/sites/default/files/The%20Future%20of%20Security%20Sector%20Reform.pdf>.
- Ball, N. & Hendrickson, D. (2006). Trends in Security Sector Reform (SSR): Policy, practice and research. Workshop on “New Directions in Security Sector Reform” Peace, Conflict and Development Program Initiative, International Development Research Centre (IDRC), Canada, November 2005, pp. 1-38.
- Bellamy, A. (2003). Security sector reform: Prospects and problem. *Global Change, Peace & Security*, 15(2), 101-119.
- Brinkerhoff, D. (2007). *Governance in Post-Conflict Societies: Rebuilding Fragile States*. New York: Routledge.
- Brzoska, M. & Krohn, A. (2009). *Overcoming Armed Violence in a Complex World*. Opladen/Farmington Hills: Budrich.
- Brzoska, M. & Law, D. (2007). *Security Sector Reconstruction and Reform in Peace Support Operations*. UK: Routledge. Germany: Budrich UniPress.
- Buzan, B. (1991a). New patterns of global security in the twenty-first century. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), 67(3), 431-451.
- \_\_\_\_\_ (1991b). *People, States and Fear: An Agenda for the International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Colorado: Lynne Rienner.
- Cawtra, G. & Luckham, R. (Eds.) (2003). *Governing insecurity: Democratic control and security establishments in transitional democracies*. London: Zed Books.
- Chandler, D. (2010). Security and statebuilding: From intervention to prevention. *International Statebuilding: The rise of pos liberal governance*. New York: Routledge, pp. 118-142.
- Chutter, D. (2006). Understanding Security Sector Reform. *Journal of Security Sector Management*, 4(2), 2-22.
- Colletta, N. J. & Muggah, R. (2009). Rethinking post-war security promotion. *Journal of Security Sector Management*, 7(1). Recuperado de [http://www.ssronline.org/jofssm/issues/jofssm\\_0701\\_colletta&muggah.pdf?CFID=3064088&CFTOKEN=89599522](http://www.ssronline.org/jofssm/issues/jofssm_0701_colletta&muggah.pdf?CFID=3064088&CFTOKEN=89599522).
- Collier, P. (2008). *The bottom billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it?* Oxford: Oxford University Press.
- Cooper, N. & Pugh, M. (2002, February). Security-sector transformation in post-conflict societies (Working Papers n.º 5). London: The Conflict, Security and Development Group, Centre for Defense Studies King's College London.
- Department for International Development [DFID] (1997). *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*. Recuperado de <http://www.bristol.ac.uk/poverty/downloads/keyofficialdocuments/Eliminating%20world%20poverty%20challenge.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2003). *The Global Conflict Prevention Pool: A Joint UK Government Approach to Reducing Conflict*. London: DFID.
- \_\_\_\_\_ (2007). Understanding and supporting Security Sector Reform (DFID Emerging Policy Paper). London: DFID headquarters, 1-41.

- \_\_\_\_\_ (2009, June). Building the state and securing the peace (DFID Emerging Policy Paper). London: DFID headquarters.
- Donais, T. (2009). Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes. *Peace & Chance* 34 (1), 3-26.
- Doyle, M. & Suntharalingam, N. (1994). The UN in Cambodia: Lessons for complex peacekeeping. *International Peacekeeping* 1(2), 117-147.
- Duffield, M. (2001) *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Development, security and unending war: Governing the world of peoples*. London: Polity.
- Edmunds, T. (2004). Security Sector Reform: Concepts and Implementation. In Fluri & Hadzic (Eds.) *Sourcebook on Security Sector Reform*. Geneva: DCAF.
- Evans, R. (2002). Donor perspective on security reform as a governance issue. 'Donor Perspective on Security Sector Reform as a Governance Issue' paper prepared for The 5th International Security Forum in Zurich, October. September, 1-12. Recuperado de <http://www.gsdr.org/docs/open/SSAJ32.pdf>.
- Global Facilitation Network for Security Sector Reform [GFN SSR] (2007, December). *A Beginner's Guide to Security Sector Reform (SSR)*. United Kingdom: International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham.
- Greene, O. (2003) Security Sector Reform, Conflict Prevention and Regional Perspectives. *Journal of Security Sector Management* 1(1): 1-15.
- Hänggi, H. (2003). Making Sense of Security Sector Governance. In Hänggi & Winkler, (Eds.) *Challenges of Security Sector Governance*. Geneva: DCAF.
- \_\_\_\_\_ (2004). Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction. In Bryden & Hänggi (Eds.) *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Geneva: DCAF.
- \_\_\_\_\_ (2005). Approaching Peacebuilding from a Security Governance Perspective. In Bryden & Hänggi (Eds.) *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*. Geneva: DCAF.
- Hansen, L. (2006). Discourse analysis, identity, and foreign policy. *Security as Practice: Discourse analysis and the Bosnian war*. United Kingdom: Routledge.
- Hendrickson, D. et al. (2009). *Understanding and supporting Security Sector Reform*. The Department for International Development (DFID): United Kingdom. Recuperado de <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/supportingsecurity.pdf>.
- Hernández, C. (2005). Security Sector Governance and Practices in Asia. *Journal of Security Sector Management* 3 (1).
- Huysmans, J. (2004). Minding exceptions: The politics of insecurity and liberal democracy. *Contemporary Political Theory* (3), 321-341. United Kingdom: Palgrave Macmillan Publishers.
- Keane, R., & Bryden, A. (2009). Lessons from the publication and dissemination of the OECD DAC Handbook on Security System Reform. *Security System Reform: What have we learned?: Results and trends from the publication and dissemination of the OECD DAC Handbook on Security System Reform*.

- Luckham, R. (2007). The Discordant Voices of "Security". *Development in Practice* 17 (4-5), (682-90). Taylor & Francis.
- \_\_\_\_\_. (2009). Introduction: Transforming Security and Development in an Unequal World. *IDS ID Bulletin* (40, 2), Brighton: IDS.
- McDonald, M. (2002). Human security and the construction of security. *Global Society* 16(3).
- Organization for Economic Co-operation and Development-Development Assistance Committee [OECD DAC] (2004). *Security system reform and governance: Policy and good practice*. (OECD Policy Brief), OECD.
- \_\_\_\_\_. (2005a). *Security System Reform and Governance*. Recuperado de <http://www.oecd.org/development/incaf/31785288.pdf>.
- \_\_\_\_\_. (2005b). *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. Recuperado de <http://www.oecd.org/development/incaf/38406485.pdf>.
- Paris, R. (1997). Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism. *International Security* n.º 22, vol. 2.
- \_\_\_\_\_. (2002). International Peacebuilding and the Mission Civilisatrice. *Review of International Studies*, 28(04): 637-656.
- Pearce, J., & Mc Gee, R. (2011). Violence, Security and Democracy: Perverse Interfaces and their Implications for States and Citizens in the Global South. IDS Working Paper n.º 357. Brighton: Institute of Development Studies at the University of Brighton.
- Richmond, O. (2007). Emancipatory Forms of Human Security and Liberal Peacebuilding. *International Journal* n.º 62, vol. 4.
- Richmond, O., & Franks, J. (2010). *Liberal peace transitions: Between state building and peace building*. United Kingdom: Edinburgh University Press.
- Richmond, O., & Mitchell, A. (ed.) (2012). *Hybrid Forms of Peace: From Everyday Agency to Post-Liberalism*. New York: Palgrave Macmillan
- Sedra, M. (Ed.) (2010). *The Future of Security Sector Reform*. Canada: Centre for International Governance Innovation.
- Sozzo, M. *et al.* (2005). Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos. Ciudad de México: Siglo XXI Editores/Flacso-Sede México.
- Springer, S. (2009). Violence, democracy, and the neoliberal "order": The contestation of public space in posttransitional Cambodia. *Annals of American Geographers*, 99(1), 138-162.
- Stahn, C. (2001). The United Nations transitional administrations in Kosovo and East Timor: A first analysis. In J. A. Frowein and R. Wolfrum (Eds.) *Max Plank yearbook of United Nations law*. Netherlands: Kluwer Law International, 5, 105-183.
- Tadjbakhsh, S. (Ed.) (2011). *Rethinking the Liberal Peace: External Models and Local Alternatives*. New York: Routledge.
- Uesagi, Y. (Ed.) (2011). *Peacebuilding and Security Sector Governance in Asia. The Summary of HiPeC First Practitioners Seminar*. Hiroshima: Hiroshima University Partnership Project for Peacebuilding and Capacity Development

- Uldriks, N. A. (2009). *Policing insecurity: police reform, security, and human rights in Latin America*. United Kingdom: Lanham, Lexington Books.
- United Nations Development Programme [UNDP] (1994). *Human Development Report*. Available at undp.org.
- United Nations Department of Peacekeeping Operations [UNDPKO] (2006). Building institutional police capacity in post-conflict environments. *UN Police Magazine, Peace and Security Section of the United Nations Department of Public Information and the News Centre of the United Nations of Public Information*. DP1/2445, New York: United Nations.
- United Nations Secretary General [UNSG] (2008). Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting Security Sector Reform. Report of the Secretary-General. Sixty-second Session, A/62/659-S/2008/39, pp. 1-18.
- United Nations Security Council [UNSC] (2013). *Securing States and Societies, Strengthening the UN Comprehensive Support to SSR*. Recuperado de [https://issat.dcaf.ch/download/35390/514513/Second%20Sec%20Gen%20Report%20on%20SSRSecuring\\_States\\_and\\_Societies\\_A%2067%20970\\_S%202013%20480.pdf](https://issat.dcaf.ch/download/35390/514513/Second%20Sec%20Gen%20Report%20on%20SSRSecuring_States_and_Societies_A%2067%20970_S%202013%20480.pdf).
- Valdez Duffau, M. E. (2011). Linking Development with Security in the Global South? An introduction to the Security Sector Reform (SSR). *Ciência & Trópico* vol. 35:2. Recuperado de <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/issue/view/81>.
- \_\_\_\_ (2013). Leaving Conflict Behind?: An Analysis of the Security Sector Reform (SSR) and (in)stability in Timor-Leste. *Defying the Impasse: Human Rights and Peace in Southeast Asia Series 2*. Recuperado de <http://shapesea.com/wp-content/uploads/2015/10/SEAHRN-Series-2-Defying-the-Impasse.pdf>.
- Wirtz, J. (2007). A New Agenda for Security and Strategy? In Bayliss, J. (et al.) *Strategy in the Contemporary World 2* (37-355). Oxford: Oxford University Press.
- World Bank (2009a). *Development OUTREACH: Fragility and Conflict*. Washington D. C.: The World Bank Institute, October.
- \_\_\_\_ (2009b). *Development OUTREACH: Growing out of crisis*. Washington D. C.: The World Bank Institute, December.
- Wulf, H. (2004). Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries. In McCartney, Fischer & Wils (Eds.) *Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Yasutomi, A. (2008). Linking DDR and SSR in Post-conflict States: Agendas for Effective Security Sector Reintegration. *Agendas for Effective Security Sector Reintegration*, CEJISS, 36-57.

# La geopolítica: paradojas y anomalías

## *Geopolitics: paradoxes and anomalie*

Patricio Rivas Herrera

Docente del Centro de Seguridad y Defensa del Instituto  
de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: patricio.rivas@iaen.edu.ec

*Recibido: 20-enero-2019. Aceptado: 19-marzo-2019.*

### Resumen

Este artículo postula que el campo geopolítico contemporáneo transita por una situación de singulares déficits teóricos y metodológicos, frente a los nuevos temas mundiales de mayor originalidad, como son los impactos de las nuevas tecnologías, los cambios climáticos, los movimientos sociales con impacto público, así como emergentes crisis de racionalidades inscritas en el marco más general de una amplia crisis de civilización en marcha. Se trata del agotamiento de la geopolítica clásica, así como del imperativo de formular una geopolítica más vasta y compleja, que trabaje más allá de los temas convencionales del Estado y las instituciones constituidas. En tiempos en los cuales los niveles de incertidumbre son crecientes y las reconfiguraciones de las relaciones de poder mundiales se aceleran en todas las regiones geográficas, políticas y culturales, es fundamental para la disciplina geopolítica hacerse cargo de las modificaciones del panorama del poder y sus factores en este siglo XXI.

**Palabras claves:** geopolítica, biopoder, biopolítica, crisis, incertidumbre, orden mundial.

### Abstract

This article postulates that the contemporary geopolitical field transits by a situation of singular theoretical and methodological deficits, in front of the new world topics of greater originality, such as the impacts of new technologies, climate changes, social movements with public impact, as well as emergent crisis of rationalities inscribed in the more general framework of a wide crisis of civilization in progress. It is about the exhaustion of classical geopolitics, and about the imperative of formulating a more vast and complex geopolitics, which works beyond the conventional themes of the State and the constituted institutions. In times when levels of uncertainty are increasing, and reconfigurations of global

power relations are accelerating in all geographical, political and cultural regions, it is essential for geopolitical discipline to take charge of the changes in the power panorama and its factors in this 21st century.

**Keywords:** Geopolitics, biopower, biopolitics, crisis, uncertainty, world order.

## 1. Introducción

El proceso de la historia es cruel con las disciplinas que no integran las densidades de la vida social; en el momento en que esto acontece, los saberes quedan situados en los espacios más arcaicos y rígidos del pensamiento humano. La geopolítica está impelida al desafío de actualizar desde abajo, a partir de los intersticios de lo social, su mirada sobre las estructuras del poder local mundial, las relaciones de biopolítica y poder, que se amplifican rápidamente y que generan un orden mundial provisional, repleto de incertidumbres.

Este artículo tiene por objetivo analizar los flujos mundiales actuales que impactan las aproximaciones teóricas más clásicas de la geopolítica. Partiendo de una sumaria revisión histórica de los orígenes de esta disciplina en Alemania y Francia, se abordan procesos actuales que tensionan las nociones y enfoques teóricos tradicionales de la geopolítica, como son la aceleración del tiempo, las nuevas tecnologías, el agotamiento tendencial del Estado-nación, la pérdida de los monopolios legítimos del poder por parte del Estado y el vertiginoso ascenso de Asia y China que disputan la hegemonía de la cuenca del Pacífico. Para destacar, seguidamente, los vaticinios del futuro del mundo, pronósticos que oscilan entre la construcción de un mundo multipolar abierto y complejo, hasta la opción de un mundo apolar sin centro estable.

No obstante, lo que se postula es el agotamiento de las analíticas clásicas de la geopolítica y las ciencias políticas para realizar prognosis amplias. En efecto, temas como el cambio climático, migraciones, integristas, que no son específicos de una región del plantea, pero que afectan las relaciones de poder a una escala más general, tienden a ser soslayados por la geopolítica clásica.

La ruta sugerida implica revisar enfoques teóricos, tendencias y problemas que expresan la extenuación de la geopolítica dominante y que insinúan a su vez campos emergentes, como categorías susceptibles de aportar a la actualización temática de los análisis geopolíticos. No cabe duda que la noción de geografía y territorio debe incorporar en la actualidad, de un modo orgánico, la noción de ciberespacio y la construcción de comunidades de sentido que no tienen un arraigo territorial.

La necesidad de actualización radica en que este no es el mundo de los fundadores de la geopolítica estratégica, de Halford Mackinder (1904), quien postulaba la expansión terrestre como centro del dominio mundial, y tampoco de Alfred Mahan desde la hegemonía marítima, es el mundo de las guerras de cuarta generación y de las relaciones de poder como potencia que modela el espacio, el tiempo y las vidas.

## 2. Huellas arqueológicas de la geopolítica

El inicio de la geopolítica se sitúa en un plano disciplinario fraguado por los imperativos de la geografía del poder del Estado, que se ve y piensa desde arriba. Su primer ímpetu refiere a un determinismo geográfico muy localizado en la Alemania de finales del siglo XIX que se extiende hasta el período de entreguerras, en un clima de un positivismo histórico arquetípico del debate germano.

En aquel momento, los máximos exponentes de la geopolítica alemana, desde Alexander Von Humboldt, Friedrich Ratzel (1897), Rudolf Kjellén (1916)<sup>1</sup> a Karl Haushofer (1928), en contraposición con las visiones legalistas de la ciencia política, tomando prestada la teoría de la evolución darwiniana, propondrán analizar el Estado desde la totalidad del territorio, desde sus recursos y poblaciones, prestando especial atención a la influencia de los factores geográficos, a la ubicación de los pueblos en el espacio y sus relaciones con sus vecinos próximos, en términos de competencias y conflicto. Todo ello, en un ciclo intelectual y político marcadamente influido por el vitalismo y por un romanticismo exacerbado, sustentado en la nostalgia de Imperio, de convertir a Alemania en una gran potencia mundial.

Friedrich Ratzel (1897), geógrafo alemán, considerado el fundador de la geografía política, es uno de los primeros autores en analizar al Estado como un organismo viviente y territorial que requiere de un espacio vital para su expansión y desarrollo. Entendía al Estado como un número de personas enlazadas al territorio, del cual extraen su sustento y a partir del que desarrollan un sentido de pertenencia y vínculos con otros individuos. Desde esta misma perspectiva, Rudolf Kjellén (1916), quien también asume la noción de Estado-organismo, postula que su evolución debía entenderse desde cinco ejes: desde la organización política del territorio, del estudio de los recursos económicos del Estado, desde una aproximación demográfica, desde la estructura social del Estado y a partir de su organización constitucional y gubernamental.

Esta línea de pensamiento, basada en la concepción del Estado como espacio vital —*lebensraum*— continuará ampliándose en la escuela de Múnich, con la llegada de Karl Haushofer, quien desde 1921 hasta 1939 se desempeñó como catedrático en el Instituto de Geografía de la Universidad de Múnich. Para Haushofer, la geografía era esencial para comprender la acción política y para gobernar con eficacia y su desatención había sido una de las causas de la derrota de Alemania en la Primera Guerra Mundial. Desde su perspectiva teórica el análisis político no debía centrarse en las relaciones externas, sino en el estudio del espacio vital en el que se desenvuelve la vida de los Estados.

El aporte de la escuela alemana y que perdura hasta la actualidad es haber destacado la importancia de las condiciones geográficas en el estudio de la política, de los Estados y sus relaciones. Las críticas, se centran en el exacerbado determinismo geográfico, en la omisión de otros factores y en que sus postulados influenciaron tanto el afán expansionista de la Alemania nazi, al alimentar la creencia que un Estado que no se desarrolla y crece está condenado a decaer y

---

1 De origen sueco, realizó importantes aportes para la geografía alemana.

perecer, como la configuración de una política exterior sustentada en el conflicto y en la ocupación del territorio geográfico y cultural como espacio vital.

De esta forma, su proximidad al Tercer Reich y su utilización en la Italia de Mussolini, en la España de Franco y en las dictaduras militares del Cono Sur de América Latina, derivó en que durante décadas la geografía política se convirtiera en un área de estudio predominantemente militar y como un constructo cuasiabandonado en los espacios académicos.

Desde otro vértice, la aproximación francesa, entre los que destacan los geógrafos Paul Vidal de La Blanche, Camille Vallaux, Maximilien Sorre, resalta que lo que sostiene el proyecto humano es su voluntad y determinación. Desde esta perspectiva, los Estados y comunidades son el resultado tanto de factores geográficos, como de la voluntad, de la determinación histórica, de la acción colectiva y de la densidad de los grupos humanos, ideas dinámicas que operan como factor diferenciador de la noción estática de la geografía y geopolítica alemana.

En el caso de Vidal de La Blanche, se le reconoce el mérito de haber pasado desde una visión física de la geografía a una noción compleja que abarca factores económicos, políticos y humanos, aspectos que son desarrollados en *Cuadros de la geografía de Francia* y en *Los pueblos de la India*, obras en las que se considera que es posible situar el origen del pensamiento geopolítico francés (Salgado, 1961). Si bien el autor no es partidario de un determinismo geográfico simple, sí postula, a partir del análisis de las relaciones entre la geografía, la historia y la política, que el devenir histórico está influenciado por causas geográficas; y que el Estado es resultado de congregaciones de regionalismos geográficos que comparten un interés político común, es decir, el Estado surge de la subordinación geográfica de las partes al todo.

Maximilien Sorre, discípulo de Vidal de La Blanche, propone que es fundamental comprender el hábitat, la forma en que los individuos y las comunidades organizan su entorno, el medioambiente en que habitan y que transforman continuamente; se trata de una aproximación ecológica de la geopolítica. No obstante, es posible concluir que en ambas tradiciones existe un sesgo determinista y fatalista de origen, situado en la ubicación territorial.

Son estas las huellas arqueológicas de la geopolítica que se fueron ensamblando con el desarrollo del análisis estratégico y de las ciencias políticas, que desde la década de 1960 comienza a abrirse hacia nuevos temas que trascienden los conflictos entre Estados, y que se sitúan en el estudio de la geopolítica interna, de las fuerzas y relaciones de poder locales, nacionales y mundiales, en el análisis de los nuevos movimientos sociales que no tienen una centralidad clásica, en las migraciones y en el impacto geopolítico del cambio climático.

Por otra parte, en las últimas décadas han irrumpido hibrideces fructíferas que son ensanchadas por nuevos autores, quienes, a partir de los primeros años del siglo *xxi*, influenciados por la escuela radical de Yves Lacoste (1976), o por Immanuel Wallerstein (1974) con su teoría del sistema-mundo, o desde la economía de Paul Krugman (1997), o por Peter Taylor (1994), han desarrollado nuevas

teorías y modelos. Sin embargo, pese al fructífero despliegue de la geopolítica, se evidencia una marcada lentitud teórica y programática para aportar un mayor entendimiento interdisciplinario de los factores que explican la realidad mundial y la persistente hegemonía del orden occidental.

### 3. La irrupción de la hegemonía occidental

La configuración de Occidente emerge con impactante éxito mucho antes que la irrupción de la geopolítica. Paul Kennedy (2017) señala en su clásico libro, titulado *Auge y caída de las grandes potencias*, que el año de 1500 marca el paso de lo premoderno a lo moderno, transformación civilizatoria que se expande de forma desigual a todos los rincones del planeta, y en el cual es posible observar el inicio del predominio económico y cultural del occidente europeo, vinculado al desarrollo del sistema capitalista.

Ese Occidente le fue dando forma y contenido a la modernidad (Habermas, 2008). La conjunción Revolución Industrial y modernidad dotaron al orden emergente de un espíritu agresivo y expansionista, rasgo distintivo del mapa político mundial que perdura hasta hoy (Marx & Engels, 2012, 2014; Weber, 1993). Este modelo se basó en la expansión del sistema capitalista, en el control comercial y marítimo, en la ocupación militar, en la explotación de los territorios conquistados, en una refinada política de alianzas entre las potencias europeas y en la división interna de sus adversarios. Desde fines de siglo xv el espacio geopolítico de Occidente era el mundo.

Al servicio de la consolidación de este nuevo orden, las poblaciones fueron sometidas tanto a las lógicas disciplinares occidentales, basadas en la vigilancia y castigo, en los espacios de la política, la escuela, la fábrica, el ejército y la familia, como a las identidades religiosas y nacionales (Deleuze & Guattari, 1985; Foucault, 2006; Guattari & Rolnik, 2006). Siendo el Estado y sus sistemas políticos el actor central concurrente en las diversas modalidades del sistema internacional. La figura del Estado, para los fines del saber estratégico, era el vértice que piensa el tiempo, el espacio, la vida social y productiva; es un Estado de la geopolítica antes que ella misma.

Así, desde el siglo xvi existe una fuerza estructural de expansión del orden mundial capitalista tanto en extensión como en profundidad. Los largos períodos de constitución han estado marcados por el poder de dominio y ocupación de los espacios mundiales, sus rutas, mercados, control de las fuerzas de trabajo y recursos y tecnologías. El capitalismo nace como un orden geopolítico, de ahí que sus lógicas operacionales están en constantes condiciones de guerra tanto como de proyección del poder.

Aplaca con sus recursos materiales toda resistencia de regiones y pueblos que intentan mantener sus ancestrales formas de vida. Entre los años 1450 hasta mediados del 1600 se tejen las bases materiales de una economía mundo. Luego se verifica un ciclo largo de consolidación y de crecimiento, definición de fronteras y estructuras políticas en los centros del sistema, que se prolonga hasta fines del

1700. Pero desde mediados del 1800 se gesta una singular expansión, en la cual los límites del sistema capitalista son los límites del planeta, se van incorporando ahora de manera activa y no solo por la vía comercial cada parte del planeta a un sistema con diferentes grados de desarrollo y patrones de inserción en este sistema, pero todos partes de una misma lógica. Las secuencias de hegemonías (primero españolas, holandesas inglesas, francesas entre el siglo xvii hasta el siglo xx) se resolvieron en buena medida en el siglo xviii, con el liderazgo inglés y luego de la Primera Guerra Mundial bajo la dirección de los asuntos mundiales por parte de Estados Unidos. Tomemos en consideración que la Revolución rusa de 1917 y china de 1949 fueron unas rupturas parciales pero muy significativas de este tipo de orden mundial.

Pero, aun así, este sistema-mundo capitalista continuó su marcha revolucio- nando cada vez más sus bases materiales, políticas y culturales de existencia. En cada etapa de estos cambios de dirección del orden mundial se perfeccionaron no solo los modelos productivos sino que, junto a esto, las formas de la razón política de cada imperio y Estado, dando lugar a una más sofisticada clases de dirigentes, seguras de sí misma y aptas para confrontar los más diversos escenarios.

Es claro que las rutas que ponen en circulación la riqueza desde las periferias del sistema hacia sus centros, en olas expansivas, van alterando los esquemas económicos y organizativos del capital en los centros y la periferia en la búsqueda de la máxima ganancia. Pero se debe destacar, desde el énfasis de este escrito, que cada gran ciclo de impulso altera con nuevos saberes de poder estratégico el pe- ríodo anterior. Nuevas tecnologías militares, políticas y de análisis de inteligencia como de control cultural surgen. Todo nuevo ciclo hegemónico aprende de las potencias anteriores. Clasifica sus saberes y aplica combinaciones entre tecnolo- gías del control de poblaciones hasta sofisticados procedimientos de control de desplazamientos, de asentamientos territoriales, controles de vías y, por encima de lo anterior, de prevención de rupturas de poder.

#### **4. El agotamiento de la geopolítica clásica**

Desde estos señalamientos, es posible sostener que un problema sustantivo en el estudio de las relaciones de poder mundializadas y en el análisis geopolítico con- temporáneo es continuar centrando el eje analítico en el Estado-nación territorial, que alcanzó su cénit a mediados del siglo xx bajo diversas formas y que logró rear- ticularse, por algún tiempo, al ritmo acelerado de la globalización.

Hoy acontece un vertiginoso proceso de deslocalización de la política. Desde arriba el orden geopolítico continúa rigiéndose por las relaciones de poder mun- dial que tienden a conservar ciertos rasgos nacionales y que en su representación exacerbada adopta la forma de Gobiernos populistas nacionales y autoritarios, los que intentan restaurar la relevancia del Estado-nación y que tienden a coli- sionar con los intereses de las élites móviles que no viven atadas a las fronteras nacionales y que se benefician del sistema-mundo (Wallerstein, 2007) o de un mundo global libre, carente de controles (Hobsbawm, 2007).

Sobre esto conviene destacar que, si bien varios de estos modelos nacionales han alcanzado su legitimidad en los procesos electorales, el despliegue del apoyo social no implica en ningún caso que serán capaces de contener la corriente histórica de la mundialización que tienden a urdir un territorio vivencial contradictorio en todas las sociedades. Fisonomía de época que opera como un afluyente constante de los grandes conflictos que continuarán acompañándonos en los próximos años, y que se caracteriza por la demarcación de quienes pueden acceder a los beneficios de este mundo global y quienes, aún con esfuerzos de competitividad y poder político, no lo lograrán.

Además del agotamiento del Estado-nación y de la emergencia de un sistema que trasciende las fronteras geográficas, se observa una segunda tensión que redefine la visión clásica de la geopolítica. Prigogine (1997), Isabelle Stengers (2017), así como otros autores, desde distintos enfoques han postulado la aceleración del tiempo como el hilo conductor de ensamblaje de la vida de los actores sociales. Hoy las mutaciones históricas, políticas, económicas y sociales se tornan más rápidas e inciertas; las distancias y las relaciones sociales están sometidas a una mayor intensidad y complejidad por unidad de tiempo; los ciclos de la economía y el comercio se aceleran como resultado del acceso a la información en tiempo real; las guerras a distancia y el acceso a nuevas armas tecnológicas afectan la rapidez de la toma de decisiones por parte de los Estados, las que a su vez se producen en contextos de inmensos cúmulos de información; del mismo modo, la rapidez de los cambios impactan también los tiempos laborales y productivos. Fenómenos que son independientes de la política e ideología y que se manifiestan en diverso grado en todas las regiones del planeta.

En la geopolítica clásica (Lacoste, 1990), la idea del espacio se definía en virtud de una geografía territorial convencional y de un tiempo regularizado. Hoy el espacio está mundializado y el tiempo acelerado, con lo cual los criterios de análisis tradicionales se alteran, mientras que las definiciones provenientes de la modernidad política ven limitada su capacidad para explicar lo que acontece. Indudablemente, se trata de un giro de carácter irreversible. El mundo tal como lo conocemos hoy no retornará al ciclo del Estado-nación, ni al Estado de bienestar. En este nuevo mundo móvil, rápido y flexible, las convencionales fronteras entre paz y guerra, economía y política, regiones y culturas, soberanía, pueblo y nación, se difuminan, no para desaparecer, sino para constituir un ámbito original de la geopolítica mundial, que ha sido descrito como la emergencia de los nuevos poderes mundiales (Negri, 2008).

Desde esta perspectiva, resulta esencial integrar al nuevo campo de análisis la incidencia de regímenes biopolíticos mundiales. Dos grandes variables actúan de manera combinada en esto último: las nuevas relaciones de poder globalizadas, por la vía de transformar de manera cada vez más acelerada la naturaleza y el medioambiente, terminan afectando las posibilidades de desarrollo y las condiciones de vida de vastos y localizados sectores de la población mundial.

Una segunda variable, que también perturba los modos de vida actuales, es la penetración psicosocial del miedo y la obediencia, fenómeno en el que se basa la

exacerbación del control e intervención policial y militar. El miedo a las migraciones, a las enfermedades, al desorden público, a la violencia, son fenómenos que con mayor frecuencia afectan a las periferias del planeta y cuya exaltación por parte de los Estados, los Gobiernos y los medios de comunicación hegemónicos contribuyen a que amplias regiones y sectores de la poblaciones sean sometidas al biopoder, que solo los incluye como fuerza laboral, como proveedores de recursos y que los desecha de manera constante, nutriendo en este ciclo la emergencia de nuevos conflictos que terminan afectando la estabilidad política y las posibilidades de paz de amplias regiones del planeta.

Un tercer elemento, que impacta la geopolítica actual, es la decadencia y pérdida de legitimidad de las instituciones internacionales como garantes de los acuerdos y pactos entre Estados y regiones a escala mundial.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) es el resultado de dos guerras mundiales, de la Guerra Fría, e indudablemente en su existencia ha contribuido a la amplificación de los derechos fundamentales de la humanidad. Sin embargo, en un contexto más amplio, el paso a la globalización y las reconfiguraciones de la vida social somete a la ONU y a los demás organismos internacionales a desfases entre la definición dogmática de los derechos y sus posibilidades de implementación práctica o incluso su capacidad de hacerlos cumplir mínimamente.

La vigencia del derecho internacional, desde un plano ontológico, alude en este siglo a una noción antigua de la modernidad y la ilustración kantiana de una ciudadanía universal, de una noción de igualdad frente a la vida y sus creaciones humanas. Sin embargo, habitualmente emerge la fragilidad del pacto moderno, singularmente en el momento en que resurge la hipótesis de Carl Schmitt (2013) sobre la relación polar de amigo y enemigo. Complementariamente con lo anterior, el reordenamiento de poder actual habitualmente pasa por encima de los derechos de minorías y mayorías, mientras que los fundamentalismos de diversos tipos ponen radicalmente en duda las posibilidades de representación de las instituciones y organismos mundiales.

Un cuarto proceso que afecta la geopolítica clásica es el surgimiento de la violencia transnacional, la cual tiene un impacto sobre los Estados y los sistemas de alianzas estatales. Hoy grupos de poder corporativos, fracciones integristas y nuevos actores del delito transnacional le disputan al Estado el monopolio legítimo de la violencia tanto a nivel local como mundial. Ya no vivimos en la época, como señalaría Max Weber (2009), en la que el Estado,

Es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el "territorio" es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos solo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del "derecho" a la violencia (pp. 83-84)

Así, en la actualidad los Estados se sitúan junto con los demás grupos de poder y violencia dentro de las redes mundiales del biopoder, mientras que las lógicas de control y dominio, redes y nodos configuran un nuevo mapa de conflictos,

fenómenos que la geopolítica clásica en el pasado tendía a interpretarlos como asuntos exóticos (Kjellén, 2008; Mackinder, 2011; Ratzel, 1988), entre estos procesos me refiero a las teorías de conflicto entre regiones o a los conflictos entre civilizaciones.

En este ámbito, una de las teorías que emerge en la década del 1990 es la de Samuel Huntington (1993), quien señaló que en el nuevo orden mundial no se darían los enfrentamientos por causas ideológicas, geográficas o económicas, sino por el choque de civilizaciones, tesis que se popularizó en brazos de la violencia del integrismo, de las guerras en el centro de Europa e incluso por el dramático asunto de Chechenia. Desde esta perspectiva teórica, se podría postular que las viejas identidades buscaban un espacio luego del derrumbe del comunismo y que esto no sería ni pacífico ni breve. También presumía que Occidente se había reencontrado con su *ethos* fundante de hegemonizar el planeta; por ello, la civilización occidental se tornaba cada vez más peligrosa para otras civilizaciones. No obstante, la tesis de Huntington tendía a sucumbir en un transformismo rápido; ahí donde antes se hablaba de regiones desde la geografía histórica, él proponía la noción de civilizaciones localizadas territorialmente, que podían ser portadoras de amplios conflictos y tensiones, pero en su desarrollo no analizaba que el nuevo orden mundial, en la lógica de la globalización, producía fracturas, mezclas e hibrideces muy amplias y que, más allá de la noción de choque de civilización, muchos de los conflictos actuales eran resultado del incremento de las desigualdades sociales y económicas.

Por otra parte, la palabra “civilización” era sinónimo de una jerarquización y supremacía cultural. De forma hábil omitía la noción de poder y las relaciones de poder del centro de análisis. Luego de los atentados de las Torres Gemelas, la tesis Huntington dará pábulo a discursos como los del presidente George Bush<sup>2</sup> sobre la cruzada civilizatoria que se lanzaría. De esta forma, en la década de 1990 estaban en circulación las tesis del fin de la historia de Francis Fukuyama (1992), la del choque de civilizaciones de Huntington (1993) y, desde un enfoque más solidario, pero menos influyente, el desorden mundial de Zbigniew Brzezinski (2005).

Lo que estaba sucediendo a fines de 1990 de manera contundente, era el surgimiento de un escenario largo de una nueva y muy original lucha por el poder del mundo, las ruinas de la Guerra Fría habían dejado amplias zonas del planeta y grandes números demográficos en situación teórica, de ser objetos pasivos del nuevo orden en marcha. Empero, este nuevo modelo de poder suponía observar sin prismas tradicionales lo que efectivamente estaba en disputa. Desde Huntington, la línea de conflicto no era entre ideologías, como durante la Guerra Fría, pero sí era el control y liderazgo sobre poblaciones y recursos en una mapología fragmentada, e incluso dispersa de regiones, subregiones, naciones, localidades, actores sociales, grupos legales e ilegales y económicos de todas partes, de manera

2 En su discurso, George Bush, diez días después de los atentados a las Torres Gemelas, mencionaba: “Los estadounidenses preguntan: ‘¿Cómo vamos a pelear y ganar esta guerra?’. Canalizaremos todos los recursos a nuestro alcance —todos los medios diplomáticos, todos los instrumentos de espionaje, todos los mecanismos para hacer acatar la ley, todas las influencias financieras, y todas las armas de guerra necesarias— hacia la destrucción y la derrota de la red global del terrorismo”. Ver más en ABC.es (2001).

continua y simultánea, en una extendida agonía del Estado nacional, de las instituciones de derecho internacional público y de una prolongada crisis de confianza en las instituciones representativas. Era una lucha por el poder mundial de alcance inédito en un campo de contiendas no convencionales y mucho menos clásicas.

Así, el modelo de dominio de liderazgos y hegemonías, que fue determinante de distinta forma durante más de cinco siglos, había saltado hacia un mayor estadio de entropía con el derrumbe de la Unión Soviética y sus sistemas de alianzas por arriba, junto con la irrupción de China como poder de última generación, en su formas, impulsos y manejo estratégico de los recursos del Estado y la economía.

Pero si bien ese fue el núcleo visible de las trizaduras, los temas y tendencias más de fondo recorrieron un largo tiempo hasta forjar una forma de agotamiento de civilización, que no se remitía a lo que se denominó los socialismos burocráticos; tampoco a una crisis clásica del sistema capitalista mundial (Rivas, 2011). La lógica del fenómeno, en todo caso en lo más inmediato, no era completamente nueva, se la puede observar en sus sendas largas desde 1914, pero remitía al conjunto total de las formas de producción de la vida social y material, a una crisis de racionalidad sistémica de formas de convivencia democrática. Desde luego, en diversos grados y formas, era la manifestación de un conflicto muy profundo del propio modelo de vida humana y su racionalidad, que resultó tanto de las revoluciones políticas, como de la Revolución Industrial en los siglos anteriores. Lo que no fue integrado por la geopolítica tradicional, que se situó con persistencia en la noción de un conflicto clásico entre grandes potencias.

Es necesario recordar que existieron varios órdenes en los siglos anteriores, desde los cuales se disputaron las fuentes del poder mundial: desde el origen de la era westfaliana (1648), pasando por la Revolución francesa (1789), el sistema de equilibrio europeo, el Congreso de Viena (1814-1815), el auge de los nacionalismos, la Revolución rusa (1917), el advenimiento del fascismo y el nazismo, la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y la Guerra Fría (1947-1991); y hoy, entre Occidente y la gran zona asiática encabezada por China.

Las grandes revoluciones rusa (1917) y china (1949), pusieron en disputa ese orden, pero no lo alteraron. Jugaron una carrera en los patrones de medición del mundo occidental. Durante la Guerra Fría convivieron como un subsistema dentro de un esquema sistémico hegemónico signado por Estados Unidos; en el caso de Rusia, el modelo de existencia y desarrollo colapsó cuando intentó reformarse.<sup>3</sup> En rigor, no lograron tejer una nueva disposición mundial, sino que intentaron superar el orden dominante desde una mirada de poder clásica. La geopolítica de la Rusia soviética fue diseñada desde la contención y la construcción de un territorio defensivo alrededor de su área vital; lo cual era comprensible, pero análoga a la usada por Estados Unidos en amplias zonas del planeta. Lo original de la época actual, desde lo que se denomina el sistema-mundo (2003), son los equilibrios provisionales.

3 Mijaíl Gorbachov (1996) entre 1985-1991 implementó reformas económicas internas en la Unión Soviética, conocidas como *Perestroika*.

Un quinto factor que limita la capacidad explicativa de la geopolítica clásica proviene del campo de la economía. En efecto, las relaciones humanas están íntimamente articuladas con procesos rápidos y de gran impacto provenientes del mundo de las finanzas, el medioambiente, el clima, las comunicaciones y, junto con esto, las capacidades amplias de destrucción de la vida de la especie son cada vez más un operador sustantivo para un análisis actualizado de la situación mundial.

Así, en el contexto anterior reseñado, el patrón global de poder posterior a la Segunda Guerra Mundial se comenzó a agotar con celeridad hacia fines del siglo pasado, por varios factores, entre los cuales concurren, además de los ya señalados, los siguientes: la pérdida de competitividad y ganancia de los centros económicos mundiales, las pugnas intercapitales entre Japón, Europa y Estados Unidos, la mundialización de las relaciones económicas que dio lugar a nuevas competencias en el mercado internacional que vivió el arribo de China, India y Brasil, protagónicamente con productos baratos, bajos salarios y gran agresividad comercial. Operan también aquí los efectos no deseados de la cuarta Revolución Industrial,<sup>4</sup> en la cual estas y otras naciones se convierten en competidores no clásicos.

## **5. La urgente transformación disciplinaria de la geopolítica clásica**

La naturaleza híbrida de los estudios geopolíticos contemporáneos se explica, por una parte, por sus cruces con la geografía, la economía, la política internacional, la demografía y las teorías de la estrategia y las guerras (Méndez, 2011). Pero, también, porque el ámbito del poder está ubicado no en los fetiches de las armas y recursos, sino en las relaciones sociales. Desde este enfoque la política es asumida no solo como una artesanía instrumental de mando legítimo o aceptado, sino como un arte estratégico en la dirección de los procesos sociales. Por ello, la actualización del campo geopolítico, a partir de las tensiones anteriormente analizadas, imponen el imperativo de alcanzar con urgencia la articulación teórica de las disciplinas, epistemologías y metodologías que la componen.

De allí la necesidad de que asuntos, como son las nociones de calidad de vida, el espacio más allá de la dimensión geográfica, es decir, como un plano relacionado con el tiempo en términos de intensidades productivas, así como las relaciones de poder y dominio y, desde luego, los impactos sobre los territorios y las poblaciones de las políticas y decisiones estratégicas, sean incorporados como variables de la geopolítica.

Por otra parte, el poder de los Estados, su ubicación estratégica, sus recursos, su calidad político-estratégica, se configuran como factores decisivos a la hora de analizar el concepto de riesgos, amenazas y poder de una identidad política, pero no al estilo decimonónico, sino como parte orgánica de un tablero mundial. Estos son algunos de los espacios constitutivos de los desafíos en curso de la geopolítica hoy. Se trata de poner en diálogo lo tradicional de las agendas geopolíticas con lo emergente.

---

<sup>4</sup> La IV Revolución Industrial es resultado del desarrollo tecnológico y se centra en el despliegue de la robótica, el incremento de las conexiones entre dispositivos y en la creación de espacios ciberfísicos.

Profundizando esquemáticamente en lo disruptivo. Se está tanto en presencia de una situación mundial de alta inestabilidad y volatilidad, rasgo distintivo que perdurará por algunas décadas más, como en un constante cambio en las alianzas y formas de poder. Procesos que agobian el sistema mundial de la pos Guerra Fría, y a sus ideologías de aperturas a los mercados, derechos y relaciones entre las naciones.<sup>5</sup>

Además, en relación con los conflictos en curso tiende a generarse un rechazo a las soluciones intermedias o pactadas en muchas naciones, procesos que fueron comunes entre 1990 y el año 2014, y que dan lugar hoy a la pérdida de un sentido común confiado y de expectativas de época, que se refería a las soluciones denominadas consensuadas. Hoy, múltiples fracciones políticas y sociales se movilizan a escala mundial, o por una alternativa de democracia participativa y de una economía moral, o por soluciones conservadoras duras frente a efectos de las crisis de legitimidad y estabilidad económica y social. En todo caso, el actor social mundial ha ganado en autonomía y determinación.

Las aproximaciones a este cambio de época global y de redefinición geopolítica alude a diversas opciones de énfasis diferentes. Para las miradas de la política y la sociología contemporánea, se trata, como ha señalado Manuel Castells (2017), de una ruptura signada por una crisis de legitimidad de las tipologías liberales de democracia contextualizada, en amplios descontentos sociales y políticos, lo que se traduce en climas arraigados de desconfianza en los marcos de instituciones del Estado y en el agotamiento tendencial de la gobernabilidad (Castells, 2017).

Para otros, como el exsecretario de Estado, Henry Kissinger (2016), el más importante dilema y desafío de los hombres y mujeres de Estado hoy es la reconstrucción de un nuevo sistema internacional que se sustente en un equilibrio entre poder y legitimidad, asumiendo que esto no es solo especialmente complejo, sino que, además, requiere de capacidades muy notables de las instituciones y altos funcionarios en medio de una dinámica de intereses diversos (Kissinger, 2016). Es evidente que la ventaja excepcional que tenía Estados Unidos como potencia única, luego del desastre soviético, caducó y se configuró de forma mucho más repleta de alternativas.

En todo caso, las tesis en juego ya no conservan la misma pertinencia de la pregunta de Zbigniew Brzezinski, refiriéndose a que el dilema de Estados Unidos era entre liderazgo y dominación global. Este pensador plantea que el poder estadounidense le permite a dicho país consolidar su soberanía, al tiempo que esta nación es la garante de la estabilidad mundial, lo que le permitiría tejer una comunidad global de intereses compartidos. Pero también advierte —con más realismo— en ese escrito que mal diseñado e implementado esto, podría desembocar en el caos y sumir a su país en un acoso sostenido (Brzezinski, 2005).

5 En este caso, uno de los temas que desafía la estabilidad mundial es la política comercial proteccionista de Donald Trump; sobre todo, respecto a la guerra comercial con China. También se ve una grave afectación a los derechos de los migrantes, debido a las políticas migratorias que ha desatado en lo que va de su mandato.

## 6. La transformación

Como se ha señalado, desde hace aproximadamente cinco siglos, el poder geopolítico material de las civilizaciones se refiere desde el pensamiento tradicional a espacios geográficos, recursos y a la ubicación territorial, además de ciertos rasgos culturales, del tipo que permite la permeabilidad de fronteras y mentalidades<sup>6</sup> (Braudel, 1983).

Pero hoy, la noción de espacio, transformación que abarca también el exterior inmediato, el ciberespacio, la producción científica y la calidad estratégica del Estado y el Gobierno (Acemoglu & Robinson, 2012), alteran las visiones de la geografía y geopolítica convencional. Pero no son solo las nociones de geografía y espacio las que requieren actualización, sino también la del Estado y el poder del Estado. El poder factual y cualitativo, referido al tipo de inteligencia colectiva de una nación, sus gobiernos, comunidades académicas y científicas, y al desarrollo humano implicado en todo esto, es un factor decisivo al momento de analizar las cualidades de conflicto de una comunidad, de los Estados y sus relaciones en el mundo contemporáneo (Polanyi, 2011; Hobsbawm, 2011). No se puede analizar la noción de poder hoy por fuera de estas variables. Desde las lógicas de dominio, el poder supera los límites locales y se establece como forma de relación social transversal en la vida de los sujetos, las comunidades, los Estados y las regiones.

Los giros del orden geopolítico, que se producen sin pausa desde 1990, han alterado las estructuras mundiales y nacionales de la política con una magnitud análoga a la de la Primera y Segunda Guerra Mundial, pero sin darse en sus procesos de transformación los grandes conflictos bélicos de 1914 a 1918, o de 1939 a 1945. Las guerras locales han sido duelos acotados de las potencias, pero no desafíos a todo el orden establecido (Aron, 1987). No obstante, importa recordar que en Berlín y Cuba estuvimos cerca de una guerra convencional o nuclear a principios de 1960, más por factores de prestigio que por sensibles asuntos estratégicos, como demuestran los datos fríos.

Se trata hoy de un cambio en los balances de poder que se alejan de los nacionalismos y políticas de los imperios de 1914, o de los grandes duelos de ideologías de 1939 (Hobsbawm, 2012). Lo que está en disputa, desde un enfoque realista,<sup>7</sup> es la dirección y poder mundial de la vida del planeta, pero dentro de una forma

---

6 Las posiciones que adopten los países también dependen de las condiciones en las cuales se encuentran, así como también de sus aspiraciones; para lo cual, pueden basarse en las principales escuelas de geopolítica, como son: la inglesa, francesa, alemana, estadounidense o la china.

7 “El realismo es una mirada descarnada, homogénea y bastante impregnada por un supuesto derecho de los más fuertes para dominar. El ‘interés nacional’ es uno de los conceptos fundamentales en el pensamiento de Morgenthau. Para el realismo existen algunos principios básicos. Cree que la sociedad en general y la política son gobernadas por leyes objetivas sustentadas en la naturaleza humana. Si uno quisiera mejorar la sociedad, habría que conocer dichas leyes sin importar nuestras preferencias. Por lo tanto, el punto fundamental se concentra en el concepto de interés. El realismo asume que este es definido como poder. Todo poder debería ser también una categoría objetiva y universalmente válida. Los realistas se rehúsan a identificar las aspiraciones morales de una nación con leyes morales que rijan al universo. Lo predominante es el mantenimiento de la autonomía de lo político, porque así se preserva mejor el objetivo principal que es el ejercicio y el mantenimiento del poder como el mecanismo más adecuado para defender los intereses nacionales” (Gamba, 2014).

aceptada de funcionamiento del sistema-mundo. Esto implica, por una parte, que las líneas de fracturas entre las grandes potencias no se dan en términos de capitalismo y anticapitalismo, sino de cómo se gobierna el sistema-mundo.

Desde un plano distinto y de manera disímil, desde hace algún tiempo Negri (2001), Bauman (2006) y Beck (1999) han postulado la emergencia de un actor social mundial más solidario, que demanda nuevas formas de vida democrática, pero que por ahora no tiene condiciones de competencia en el conflicto señalado a escala mundial. Este actor social —no político— apela a modelos más comunitarios de vida, sus anhelos provienen de los efectos y malestares de la crisis de civilización anteriormente analizada.

La relevancia de estos procesos es la emergencia frente a la tipología clásica de los actores geopolíticos, un actor nuevo alterativo que va más allá de los Estados y de las instituciones, que descoloca en muchos casos los mecanismos de control geopolíticos y que indica que los actuales conflictos políticos y geopolíticos mundiales no son exclusivamente entre los Estados del mundo (Bauman & Bordoní, 2016).

De esta forma, el análisis geopolítico se sustenta en patrones de racionalidad que, a pesar de todo, sus dolores y avatares actuales son un ámbito que resulta ser decisivo en la comprensión de la dinámica social y política. Modelos cognitivos, paradigmas e incluso técnicas, a la búsqueda de pesquisar tendencias y lógicas sobre procesos que resulten mínimamente descifrables con instrumentos convincentes, con el objeto de recuperar aquello que la racionalidad clásica, con su lógica abstracta y formal, basándose en lenguajes sofisticados y muchas veces sublimes, nos ha aportado.

Las políticas públicas nacionales y mundiales, que se vinculan con la geopolítica, se basan en modelos de racionalidad que intentan acotar la incertidumbre (Touraine, 2005). Sin embargo, estos patrones de análisis presentan varias de las insuficiencias ya analizadas. La cantidad de actores mundiales y regionales con intereses singulares es amplia, las agendas críticas en cada región son múltiples, con sistemas de gobierno aún simples,<sup>8</sup> mientras que los nuevos actores sociales y políticos quedan situados en la encrucijada de abordar temas emergentes con instrumentos tradicionales. Por otra parte, la política exterior de cada país no tiene grandes rumbos, mientras que las instancias multilaterales y de integración se encuentran debilitadas o saturadas de asuntos secundarios.<sup>9</sup>

8 Al respecto, también es importante destacar el discurso del expresidente Ricardo Lagos, en su visita a Ecuador, donde inició su participación refiriéndose a “una visión más amplia del mundo, a los cambios que otorga la globalización al hombre como herramientas para generar productividad para labrar el porvenir. Se basó en la ética, pero también en el liderazgo que debe ser desinteresado. Lagos insistió en los cambios que proporcionan las nuevas tecnologías, la internet, la globalización; lo que significa vivir con la inteligencia artificial, con la robótica que a su juicio va a remplazar el trabajo. Elementos que operan con una rapidez desconocida en la historia humana” (La Conversación, 2018).

9 La crisis más evidente que se ha podido observar en los últimos años, en cuanto un organismo de integración regional, es la que atraviesa la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), en la cual la decisión de seis países de suspender su participación en ese organismo ha desencadenado en una serie de dificultades internas, además que hasta la fecha no se ha podido elegir a un secretario general. Este último motivo sería una de las razones principales por las cuales Unasur se encuentra paralizada; desde luego, también hay

Hace ya décadas que la humanidad ingresó a una amplia crisis de racionalidades en la cual la política, en un sentido moderno, parece sintetizar el drama de este siglo que se acorta velozmente, al tiempo que se hace más densa desde el plano de los nuevos temas y de la urgencia democrática que está implicada en cada uno de ellos. No es necesario compartir las tesis de los posmodernos en política internacional, para señalar que el orden mundial no da abasto para la realidad factual de los procesos mundiales (Deleuze, 2014; Luhmann, 1998). Las fracturas en las nociones de orden y sistema histórico de la civilización son amplias y aceleradas (Prigogine & Stengers, 1997). Lo predecible hoy es poco y, en todo caso, no implica a los fenómenos más extensos y claves para la vida humana como son la estabilidad económica, la calidad de la política, el derecho a la educación y la salud, así como el deterioro del medio ambiente,<sup>10</sup> derivado de las devastaciones de la naturaleza, la migración<sup>11</sup> y pandemias.<sup>12</sup>

La sensible caída de la gobernabilidad mundial y de la solvencia de las instituciones electas en los países es la manifestación evidente, pero no única, de un cambio de mentalidades, tanto de la población que presenta mayores niveles de escolaridad como los que están inmersos en las redes sociales de comunicación actuales, fenómenos que expresan las inflexiones orgánicas entre política y poder (Touraine, 2005). Tensiones que se proyectan en la contraposición entre política y poder, entre lo local y lo global, entre apertura cosmopolita y nacionalismo, entre Estado histórico-nacional y mercado mundial o sistema mundial. Estos pares de asuntos han colocado tanto a las derechas liberales frente a las derechas regresivas en fuerte dilemas, como a las izquierdas sociales frente a las izquierdas tradicionales en singulares impases. Ahora bien, esta relocalización de derechas e izquierdas, de conservadores y liberales entre lo social y lo político, en virtud de las matrices mercado, Estado, mundo y país, cambio y conservación, son lo distintivo —aunque no único— de alteraciones en las relaciones de poder y hegemonía a escala intencional, así como de indicadores de los territorios de conflictos que surcan el planeta.

No se trata solo de la evidente crisis de las democracias liberales o de los regímenes autoritarios, o de los ciclos cada vez más acelerados de la economía.<sup>13</sup>

---

que considerar las diferencias ideológicas que existen entre los países miembros y eso ha imposibilitado las opciones de llegar a un consenso. Asimismo, crisis similares atraviesan otros mecanismos de integración, como son la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y el Mercado Común del Sur (Mercosur).

- 10 “Según nuevos datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), nueve de cada diez personas respiran aire con altos niveles de contaminantes. Las estimaciones actualizadas muestran que siete millones de personas mueren cada año por la contaminación del aire ambiente (de exteriores) y doméstico; es una cifra alarmante” (OMS, 2018).
- 11 Para información más detallada con respecto a migración, se sugiere revisar el último informe publicado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), titulado *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*. Disponible en <https://bit.ly/2KYYXQB>.
- 12 Según la OMS, las pandemias que más afectaron en 2018 al mundo fueron: cólera, difteria, paludismo, meningitis, fiebre amarilla, malnutrición.
- 13 Al respecto, ver los informes presentados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. *Perspectivas de la economía mundial. Retos para un crecimiento sostenido*. Octubre de 2018, disponible en <https://bit.ly/2KYYXQB>; y el *Informe anual del Banco Mundial*. Julio 2017-junio 2018, disponible en <https://bit.ly/2U21vyg>.

Todo un orden mundial, cultural e institucional está mutando hacia un estado de redefinición que transitará por cambios en los términos de su naturaleza y organización. Esto será crítico y probablemente violento, desde el ángulo de la vida social consagrada, y dará paso a diversas formas de guerras y conflictos armados que, en sus extremos lógicos, pueden llegar a guerras generales en regiones del mapa mundial y también a escala internacional. Hay zonas calientes y críticas hoy en día, por lo menos en el mar de China (Granados, 2014), en Ucrania,<sup>14</sup> Siria, Colombia, México, Venezuela, Oriente Medio, ya que se encuentran en un alto nivel de riesgo y gravedad, que pueden derivar e irradiar a sus regiones geográficas. Otras tramas más localizadas, pero que son fértiles en posibilidades de complejidad, son los casos de Cataluña y el *brexit*; y, desde luego, el reciente desarrollo del fenómeno de los chalecos amarillos en Francia.

En las últimas décadas, las ciencias, la economía, la filosofía y, de manera abrumadora, la política, han debido entrar en diálogos muchas veces desbastadores con nuevos modelos, paradigmas, lenguajes y teorías, que aluden al fin del gran edificio de la racionalidad y al imperativo de ponerla en relación con los modelos de complejidad. Empero, estos cambios en las condiciones de producción de saber no han arribado con fuerza a analíticas de carácter estratégico y geopolítico, desde el ángulo de la gobernabilidad con democracia a un diálogo mundial amplio y fructífero, a pesar de toda la abundante producción intelectual que se conoce.

## 7. Conclusiones

La geopolítica contemporánea está situada por lo menos frente a seis grandes imperativos: 1) aumentar la capacidad para identificar tempranamente el posible traslado de las hegemonías desde la zona Atlántica Norte al Asia con eje central en China. Indudablemente el mundo Occidental seguirá jugando un importante rol, pero todo parece indicar que se agotaron los siglos de una modernidad eurocéntrica. Las formas dependerán de cómo se ordenen en magnitud secuencia y efectos las pugnas actuales entre las grandes potencias de hoy; 2) integrar el ámbito de lo social como campo de fuerzas y factor de poder, desde el biopoder y la biopolítica; superando de esta forma la predominante mirada desde arriba y desde el centro de la historia mundial; 3) incorporar la aceleración de los tiempos históricos y políticos, velocidad que afecta la clásica noción de espacio, pausado y predecible; 4) incluir como factor de análisis el impacto de las nuevas tecnologías de la comunicación, transmisión e información. Todo es no solamente más rápido, sino más cercano e interconectado; el mundo es más pequeño como espacio del conflicto y el poder. Así mismo, las tecnologías de punta hoy afectan los modos de producción, el medioambiente, la propia categoría de vida y sus potencialidades, y con ello la potencia los Estados y regiones. La biotecnología, las

14 “Desde que los separatistas, apoyados por Rusia, conquistaron partes del Donbás a principios de 2014, los combates han dejado más de 11 000 muertos y miles de heridos. Millones de civiles están desplazados en Ucrania o viven como refugiados en Rusia. El Acuerdo de Minsk II de febrero de 2015 establece un marco que tanto los líderes rusos como los aliados occidentales de Kiev ven como la única manera de terminar el conflicto” (Estudios de Política Exterior, 2018).

nanotecnologías y los materiales sintéticos están ya modificando nuestros contornos convencionales. Una geopolítica para hoy debe ser capaz de complejizar su objeto de estudio, ampliar los enfoques y métodos de análisis y elaborar líneas de investigaciones en relación con las nuevas fuentes de poder; 5) analizar el impacto y los riesgos de un orden mundial carente de controles y profundamente desigual, rasgos que originan muchos de los principales problemas políticos y sociales del siglo XXI, desde el ángulo de una crisis de civilización y racionalidades, y por último; 6) incorporar como riesgo de la política, de los derechos y de la paz, la tendencia, frente a la violencia local, nacional y transnacional, de poner en juego dispositivos de control e intervención social y mundial.

## 8. Referencias bibliográficas

- ABC.es. (21/9/2001). *Discurso íntegro de George Bush*. Recuperado de [https://www.abc.es/hemeroteca/historico-21-09-2001/abc/Internacional/discurso-integro-de-george-bush\\_48322.html](https://www.abc.es/hemeroteca/historico-21-09-2001/abc/Internacional/discurso-integro-de-george-bush_48322.html)
- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países*. Deusto S. A. Ediciones.
- Aron, R. (1987). *Pensar la guerra, Clausewitz*. Tomo I y II. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Bauman, Z. (2006). *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Bauman, Z., y Bordoni, C. (2016). *Estado de crisis*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (1999). *Hijos de la libertad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Braudel, F. (1983). *Las civilizaciones actuales*. Madrid: Tecnos.
- Brzezinski, Z. (2005). *El dilema de EE. UU.: ¿Dominación global o liderazgo global?* Barcelona: Paidós.
- Castells, M. (2017). *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Madrid: Alianza Editorial.
- Deleuze, G. (2014). *El poder. Curso sobre Foucault*. Tomo II. Buenos Aires: Cactus.
- Deleuze, G., y Guattari, F. (1985). *El anti Edipo: capitalismo y esquizofrenia*. Barcelona: Paidós.
- Estudios de Política Exterior (13/3/2018). *Pazen Ucrania: oportunidades y riesgos*. Recuperado de <https://www.politicaexterna.com/actualidad/paz-ucrania-oportunidades-riesgos/>
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gamboa, F. (3/10/2014). *El realismo en las relaciones internacionales*. Recuperado de <https://www.paginasiete.bo/opinion/2014/10/4/realismo-relaciones-internacionales-34066.html#!>
- Gorbachov, M. (1996). *Memorias*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Granados Quiroz, U. (2014). *Tensiones en el mar de la China meridional: riesgos a la paz y a la estabilidad en aguas del sudeste de Asia*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4337/433747298001/html/index.html>.
- Guattari, F., y Rolnik, S. (2006). *Micropolítica. Cartografía del deseo*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Habermas, J. (2008). *El discurso filosófico de la modernidad*. Katz.

- Hobsbawm, E. (2007). *Guerra y paz en el siglo XXI*. Barcelona: Crítica.
- \_\_\_\_\_. (2011). *La era de la revolución 1789-1848*. Barcelona: Crítica.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Huntington, S. (1993). The clash of civilizations? *Foreign Affairs*, 22-49.
- Kennedy, P. (2017). *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Debolsillo.
- Kissinger, H. (2016). *Orden mundial: reflexiones sobre el carácter de las naciones y el curso de la historia*. Nueva York: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Kjellén, R. (2008). *Der Staat Als Lebensform (El Estado como forma de vida)*. Bibliolife.
- La Conversación. (13/6/2018). *La globalización, la inteligencia artificial, la economía y la democracia fueron los ejes de los discursos de Lagos y Nebot*. Recuperado de <https://laconversacion.net/2018/06/la-globalizacion-la-inteligencia-artificial-la-economia-y-la-democracia-fueron-los-ejes-de-los-discursos-de-lagos-y-nebot/>.
- Lacoste, Y. (1990). *Geografía: un arma para la guerra*. Barcelona: Anagrama.
- Luhmann, N. (1998). *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*. Madrid: Trotta.
- Mackinder, J. (2011). *El pivote geográfico de la historia*. 301-319. Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/viewFile/36331/35205>.
- Maquiavelo, N. (2011). *El Príncipe*. Madrid: Alianza Editorial.
- Marx, K., y Engels, F. (2012). *El manifiesto comunista*. Madrid: Nordica.
- \_\_\_\_\_. (2014). *La ideología alemana*. Madrid: Akal.
- Méndez, R. (2011). *El nuevo mapa geopolítico del mundo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Negri, A. (2008). *La fábrica de porcelana: una nueva gramática de la política*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Marx más allá de Marx*. Barcelona: Crítica.
- Organización Mundial de la Salud [OMS] (2/5/2018). *Nueve de cada diez personas de todo el mundo respiran aire contaminado*. Recuperado de <https://www.who.int/es/newsroom/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>.
- Polanyi, K. (2011). *La gran transformación*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Prigogine, I., y Stengers, I. (1997). *La nueva alianza: metamorfosis de la ciencia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ratzel, F. (1988). *Géographie politique*. Ginebra: Éditions régionales européennes.
- Rivas, P. (2/3/2011). *Aproximación crítica al análisis estratégico*. Recuperado de <https://www.aainteligencia.cl/?p=975>.
- Schmitt, C. (2013). *Teoría del partisano: acotación al concepto de lo político*. Madrid: Trotta.
- Stengers, I. (2017). *En tiempos de catástrofes. Cómo resistir a la barbarie que viene*. Madrid: Ned ediciones.
- Touraine, A. (2005). *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Barcelona: Paidós.
- Wallerstein, I. (2007). *Conocer el mundo, saber el mundo*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Weber, M. (1993). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (2009). *La política como vocación*. Madrid: Alianza Editorial.

# Centro, periferia y semiperiferia como categorías geopolíticas: el caso de Chile y Perú en el siglo XXI

*Center, periphery and semi-periphery as geopolitical categories: the case of Chile and Peru in the 21st century*

Lester Cabrera Toledo

Profesor asociado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador, Ecuador

Correo electrónico: lecabrerafl@flacso.edu.ec

Lesly Muñoz Lascano

Consejo de Educación Superior, Ecuador

Correo electrónico: leslyml@yahoo.com

*Recibido: 2-enero-2019. Aceptado: 20-febrero-2019.*

## Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo analizar, desde la visión tripartita de centro, periferia y semiperiferia, la ubicación de Chile y Perú en la misma, mediante la interpretación de diferentes discursos aplicados al ámbito de la geopolítica. Para ello se utilizará el método de carácter analítico-descriptivo, es decir que se analizará el posicionamiento espacial tanto de Chile como Perú desde la geopolítica, pero desde la óptica de la economía política internacional. En tal sentido, se destaca el hecho de que, pese a que estos países poseen un bajo nivel de manufactura y se posicionan fundamentalmente como productores de materias primas con bajo valor agregado, cuentan con autoridades políticas cuyos discursos tienden a ubicar a estas naciones como semiperiferias, dejando de lado las diferencias sociales y las brechas económicas que persisten en estas economías; por lo cual, en el transcurso del presente documento, se presentarán los argumentos que permitirán comprender el rol que actualmente juegan estos países dentro del esquema tripartito anteriormente mencionado y se comprobará que, a pesar de contar con un modelo económico sólido, aún se posicionan como periferias, ligadas políticamente a los centros de poder del sistema internacional contemporáneo.

**Palabras claves:** geopolítica, Chile, Perú, dependencia, política exterior, centro, periferia, semiperiferia.

### Abstract

The present work seeks to analyze, from the tripartite vision of center, periphery and semi-periphery, the location of Chile and Peru in it, through the interpretation of different discourses applied to geopolitics. To do this, the analytical-descriptive method will be used, that is, the spatial positioning of both Chile and Peru will be analyzed, from geopolitics, considering the disciplinary perspective of the International Political Economy. In this sense, it is highlighted that although these countries have a low level of manufacturing and are positioned primarily as producers of raw materials with low added value, they have political authorities whose discourses tend to place these nations as semi-peripheries, leaving aside the social differences and the economic gaps that persist in these economies; thus, in the course of this document, the arguments that will allow the understanding of the role played by these countries within the tripartite scheme mentioned above will be presented, and it will be verified that, in spite of having a solid economic model, they still position themselves as peripheries, politically linked to the power centers of the contemporary international system.

**Keywords:** Geopolitics, Chile, Perú, dependency, foreign policy, center, periphery, semi-periphery.

## 1. Introducción

Las consideraciones en torno a la ubicación de un determinado país dentro del esquema conocido como sistema-mundo<sup>1</sup> por lo general son aplicadas a un grupo de países o, en su defecto, a países con diferentes grados de desarrollo económico. Sin embargo, existen dos aspectos que no han sido abordados dentro de la perspectiva en mención: la ubicación de dos naciones con similares características en sus modelos de producción y cómo ellos se visualizan, al tiempo que son percibidos dentro del esquema en cuestión. De ahí que el presente documento se centrará en el caso de Chile y Perú en el transcurso del siglo XXI, concretamente a partir del año 2000. Se han escogido estos dos Estados debido a las similitudes de sus economías y porque en las últimas décadas han desarrollado modelos de producción que les han permitido posicionarse de mejor manera en la arena internacional.

El objeto de estudio es establecer las relaciones que se dan, tanto desde el punto de vista de Chile como de Perú, dentro de la estructura espacial centro,

1 Concepto desarrollado por Immanuel Wallerstein en su texto *Análisis del Sistema-Mundo: una introducción* (2005), en el cual lo define como “una especie de todo conectado, con reglas de operación internas y algún tipo de continuidad. Tiene características constantes que pueden ser descritas y una evolución histórica permanente. Es una creación social, con una historia, que ha contado con muchas instituciones, Estados y sistemas interestatales, compañías de producción, marcas, clases, grupos sociales de todo tipo. La colocación del guion intenta señalar que se hace referencia no a un sistema de todo el mundo, sino sobre sistemas, economías e imperios que son un mundo. En el sistema-mundo estamos frente a una zona espaciotemporal que atraviesa múltiples unidades políticas y culturales”.

semiperiferia y periferia establecida por Immanuel Wallerstein (2005), en torno a los procesos de producción de estos países, y su vinculación con el poder en un sentido político-económico. En tal contexto, se establece como una novedad, así como una dificultad, el posicionamiento que dichos países esgrimen hacia sus eventuales pares (Estados), y hacia ellos mismos, como una forma de justificar la ampliación de sus modelos de producción, dentro de los cuales también opera como argumento a favor un discurso derivado de organismos internacionales, entre ellos el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Aquello no solo que genera una serie de problemas teóricos y conceptuales para localizar a los países que son objeto del presente análisis dentro de la perspectiva espacial de Wallerstein, sino que además produce una vinculación compleja entre el discurso y los hechos, de tal modo que establece parámetros analíticos que van más allá de una eventual clasificación dentro de un determinado esquema. Por tal razón se utilizará el método de carácter analítico-descriptivo, a fin de ubicar espacialmente a Chile y Perú en el modelo tripartita de Wallerstein, utilizando complementariamente la perspectiva de economía política internacional y su trasfondo geopolítico.

En este punto, se deduce que si bien los modelos de producción y desarrollo que se visualizan tanto en Chile como en Perú dan cuenta de la existencia de un esquema de periferia, lo cierto es que dentro del discurso político, tanto interno como externo, y por directa consecuencia en la generación de diversos mecanismos de vinculación con países del centro, el pronunciamiento oficial a nivel de Gobiernos y de organismos internacionales, tanto en un sentido interno como externo, ha generado un autoposicionamiento de ambos países en un ámbito de semiperiferia, estableciendo con ello una justificación para la mantención y profundización del modelo de desarrollo imperante en los mismos. Y pese a que dicha condición se traduce en un discurso oficial, aquello no necesariamente se coincide con las realidades sociales experimentadas en ambos Estados.

Seguidamente se explicará el abordaje teórico del caso de estudio del presente documento, partiendo de la perspectiva geopolítica de Peter Taylor y Colin Flint (2011), para posteriormente revisar el funcionamiento de la estructura tripartita acuñada por Wallerstein (2005), estableciendo un vínculo conceptual entre ambos preceptos, con el fin de establecer el posicionamiento actual de Chile y Perú en la mencionada estructura, que reviste la condición de semiperiferia. Posteriormente se presentará la evolución de los modelos de desarrollo y la política exterior de Chile y Perú, para finalmente definir si, efectivamente, los países en cuestión podrían ser consideradas como naciones semiperiféricas o si más bien se mantiene al margen del sistema-mundo contemporáneo.

## **2. Economía-mundo y la estructura tripartita centro, periferia y semiperiferia**

Es fundamental realizar una precisión teórica que permita comprender el enfoque desde el cual se aborda el objeto de estudio del presente documento. Se utiliza ciertos preceptos de la economía política internacional, tomando como referencia a autores como John Agnew (1994), quien plantea la necesidad de romper con

la visión Estadocentrista de la geopolítica clásica y no comprender a los Estados en términos de soberanía territorial, sino más bien desde el posicionamiento espacial y el comportamiento internacional de los diversos actores (Kelly, 2016), puesto que “el concepto de territorio, producto de las consecuencias del fenómeno de la globalización, no es el más apto para entender las actuales problemáticas de la geopolítica” (Hassner, 2006).

Por tanto, el concepto de espacio deviene en una alternativa pertinente y dinámica para comprender las fluctuaciones de los procesos de diversa índole, que va más allá de la unidad de análisis clásica: el Estado (entendido como un ente racional y estático), que considera la agencia de otros actores y factores (materiales y simbólicos) que rebasan los límites de lo territorial y que permiten comprender los fenómenos transnacionales. En resumen, y siguiendo a Taylor y Flint:

[...] los países establecen un posicionamiento geopolítico no solo de acuerdo a los procesos de producción que imperaban dentro de su geografía, sino también por el grado de influencia política que pueden tener, a través de los mismos, en el sistema internacional (Taylor y Flint, en Cabrera, 2017, p. 118).

En definitiva, los postulados geopolíticos que esgrimen autores como Peter Taylor y Colin Flint poseen una base en la economía política internacional, tomando la noción de los códigos geopolíticos bajo la aplicación desde el punto de vista de Immanuel Wallerstein sobre el sistema-mundo y su estructura tripartita de centro, semiperiferia y periferia (Wallerstein, 2007). Mientras que, por otro lado, la visión relacionada con la economía política internacional tiene como elemento conceptual a tomar en consideración a los denominados códigos geopolíticos, los cuales, a su vez, establecen una “imagen” en torno a la propia proyección de los países al mundo, los actores que lo componen y la evaluación de las amenazas y riesgos que presuponen los mismos para sus intereses.

Ahora bien, frente a la existencia de aspectos que buscan identificar un determinado posicionamiento, tanto de las sociedades como de los Estados, se obtiene como consecuencia una esquematización de aquellos objetos en una tipología definida. En tal sentido, la interpretación de sistema-mundo, establecida por Wallerstein (2005), busca conceptualizar el cambio social; su alcance y análisis tiene una dimensión global, tal como lo puntualizan Taylor y Flint (2011). No obstante, y como bien lo señalan dichos autores, Wallerstein conjugó el pensamiento de la escuela francesa de historia, principalmente de la mano de Fernand Braudel en la vinculación económica y social de la historia, y la visión crítica del marxismo en las teorías del desarrollo, por intermedio de las ciencias sociales (Taylor y Flint, 2011).

Cabe destacar que uno de los aspectos para el entendimiento del mencionado punto de vista, y en particular de la evolución del mismo, radica en la comprensión y evolución del modelo capitalista de producción, generándose como consecuencia un sistema de economía-mundo. En tal sentido se destaca lo señalado por Dos Santos:

El enfoque del Sistema-Mundo busca analizar la formación y la evolución del modo capitalista de producción como un sistema de relaciones económico-sociales, políticas y culturales que nace a finales de la Edad Media europea y que evoluciona en dirección a convertirse en un sistema planetario y confundirse con la economía mundial (Dos Santos, 1998, p. 18).

El mencionado sistema de economía-mundo se caracteriza por una organización institucional, definiéndose esta última por las prioridades a mediano plazo que se poseen dentro de una determinada sociedad, siendo la acumulación incesante de capital el motor del sistema, al mismo tiempo que se descartan otras prioridades que no vayan en aquella dirección (Wallerstein, 2005). Lo anterior se relaciona con lo que señalan Taylor y Flint, en el sentido de que no se visualiza una estructura política que ayude a supervigilar las diferentes actividades que se realicen, sino que se deja el control y la competencia entre las diferentes unidades de producción a lo que dicten las reglas del mercado. En otras palabras, “[...] en este sistema, la eficiencia prospera y se destruye al menos eficiente, a través de los precios que se establecen en el mercado” (Taylor y Flint, 2011p, 11). Por tanto, serían las actividades económicas, y de manera particular la acumulación de riquezas, las que determinan la estructura del eventual sistema político.

Uno de los elementos que otorgan relevancia a la categorización y análisis realizados desde la perspectiva del sistema-mundo es el hecho de que abandona la clásica dicotomía establecida en el período de la Guerra Fría, en el cual coexistían dos maneras de percibir el mundo. En estricto sentido, y de acuerdo con el argumento de Dos Santos (1998), hubo en los años del conflicto bipolar una hegemonía económica establecida por Estados Unidos, siempre tomando en cuenta el carácter capitalista de la misma. Incluso, la misma economía soviética, así como los países de su zona de influencia, no habían podido desligarse de la estructura determinada por el sistema mundial capitalista en auge.

Siguiendo el planteamiento de Dos Santos, “[...] este enfoque, aún en elaboración, destaca la existencia de un centro, una periferia y una semiperiferia, además de distinguir, entre las economías centrales, una economía hegemónica que articula el conjunto del sistema” (Dos Santos, 1998: p. 18). Se podría argüir que la concepción de lo mencionado con respecto a las categorizaciones de centro, periferia y semiperiferia no solo establece una ubicación definida dentro del sistema de economía-mundo, sino que también otorga una sistematización vinculada al posicionamiento de una sociedad determinada, frente a las estructuras de poder que se visualizan en el sistema. En este punto, cabe destacar lo que señalan Taylor y Flint, con respecto a que los procesos de centro y periferia no necesariamente se aplican a la condición de un país o Estado en cuestión, ya que es posible encontrar espacios tanto de centro en países que pueden catalogarse como periferia, y viceversa. Por tanto, aquella calificación aplicaría principalmente, y visto desde un punto de vista desestructurado, a la sociedades desde una mirada particular y atomizada (Taylor y Flint, 2011, p. 21).

Pero sin perjuicio de lo anterior, y reconociendo las múltiples aplicaciones de los conceptos relativos al centro y la periferia, se destaca que aquella dicotomía se conceptualiza, en términos generales, a las realidades que poseen los países, entendiendo estos como una estructura que posee un modo de producción relativamente homogéneo. Así, es posible destacar que una de las características de relevancia de la mencionada categorización es la conexión que se da entre los países de centro con los de periferia. De acuerdo con Prebisch (1996), la vinculación de un país de periferia con otro de centro depende principalmente de la capacidad que tiene el primer país respecto a sus recursos, así como también de la posibilidad de movilizarlos para obtener sus objetivos. Desde dicho punto de vista, se establecía un condicionamiento estructural directo por parte de los países de centro hacia los de la periferia en los sistemas de producción como de desarrollo, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, siendo esta última caracterización la que se vincula al aspecto tecnológico y que, por consiguiente, aumentaría o disminuiría el progreso técnico para un mejor desenvolvimiento económico. Incluso el mencionado autor señala, de manera explícita, que dicha relación ha afianzado un verdadero proceso de “hegemonía histórica de los centros sobre la periferia” (Prebisch, 1996, p. 1095).

Derivado de lo anterior, tanto el centro como la periferia son principalmente denominaciones de procesos y realidades, al interior de una determinada sociedad, es decir que esta dicotomía no responde necesariamente a una cuestión espacial si no a los procesos ligados a la división internacional del trabajo. Pero en estricto rigor, siguiendo los planteamientos de Taylor y Flint:

[...] los procesos de centro consisten en relaciones que incorporan relativamente altos salarios, una tecnología avanzada, y un sistema de producción diversificado; mientras que los procesos de periferia involucra bajas remuneraciones, una tecnología más rudimentaria en la producción de bienes, así como también un sistema simple de producción (Taylor y Flint, 2011, p 23).

Una posición relativamente diferente es la que expresa Barry Buzan (1991), ya que, como consecuencia del fin de la Guerra Fría, el concepto periferia ha sido utilizado como una opción respecto al término “tercer mundo”. Pero incluso el autor va más allá, estableciendo una definición para cada concepto. En tal sentido, el centro puede conceptualizarse como una estructura, relativamente definida, que se encuentra bajo el dominio de economías que comparten un criterio de desarrollo capitalista; mientras que la periferia se entiende como un conjunto de países con una débil institucionalidad política y que no poseen ni un marco industrial ni uno financiero sólido. Pero lo más relevante es el hecho de que la periferia se desenvuelve dentro de una estructura que ha sido previamente definida bajo los parámetros e intereses de los Estados del denominado centro (Buzan, 1991).

Por otro lado, también es posible situar a los procesos de centro y periferia en un punto de vista del poder y la influencia. En tal contexto, se destaca que los países que poseen esquemas de producción de centro se encuentran en una fase constante de obtención de algún grado de hegemonía, siempre ponderando los

factores económicos por sobre el resto; en tanto que en los Estados que se encuentran inmersos en procesos de periferia se visualiza una relación de cooperación/conflicto, tomando en cuenta el papel que desempeña la burguesía al interior de los mismos. En tal sentido, y muy en línea con lo que plantea Dos Santos (1998), las clases dominantes buscan aumentar su capital mediante una estrecha vinculación con aquellos países que poseen una posición de centro, mientras que mantienen y aumentan las relaciones de explotación en su misma sociedad, con respecto a otras clases sociales (Cairo y Pastor, 2006).

De acuerdo con Armando Di Filippo (1998), la división entre centro y periferia se entiende dentro de un plano macroeconómico, estableciéndose diferentes niveles de análisis que encuentran una directa relación con la institucionalidad que genere un Estado determinado, aunque este último actor solo poseería un rol “regulador” desde el punto de vista económico, dejando de lado la perspectiva política (Di Filippo, 1998). No obstante, el citado autor destaca que el papel del Estado radica en la capacidad que posee de redistribuir los excedentes de la productividad, como consecuencia de los procesos de producción institucionalizados. En el caso de los países de centro, esto se traduce en tecnología y productos con valor agregado, mientras que en la periferia lo anterior radica en la capacidad de producir mayores vinculaciones con el centro, por medio de la movilización de diversos productos demandados por estos últimos países. Sin embargo, el mencionado autor destaca un punto de relevancia, tomando en consideración el panorama establecido por la globalización: las diferenciaciones entre el centro y la periferia vienen dadas por la capacidad que tendrían los países en generar, capacitar y posteriormente retener a los trabajadores, lo que daría como directa consecuencia un aumento en las ventajas competitivas de las empresas, tanto a escala nacional como internacional (Di Filippo, 1998).

Derivado de lo planteado por los autores previamente citados, es posible encontrar puntos similares entre los mismos, que van desde la óptica económica sobre los cuales radican sus análisis, hasta las consecuencias políticas y sociales que implican los procesos en cuestión. En este plano, además de los medios de producción y la utilización de tecnología avanzada para lograr productos con cada vez mayor valor agregado, los países de centro poseen el denominado *know-how*, lo que se traduciría en la aplicación de conocimiento a la técnica en el proceso en sí; mientras que la periferia carece de lo anterior, y requeriría la capacitación derivada de los países de centro, traduciéndose aquello no solo en el plano económico, sino también en el educacional. Pero todos los autores mencionados visualizan que la categorización centro-periferia no podría ser cabalmente comprendida y analizada si es que no se tiene en consideración las relaciones de dominio, influencia y poder que existe desde el centro a la periferia.

A juicio de Taylor y Flint (2011), y siguiendo los planteamientos de Wallerstein, la mencionada esquematización no es absoluta en términos de clasificación para los países, debido al constante cambio y al devenir histórico que se visualizan en los mismos. Así, es posible encontrar una mixtura entre el centro y la periferia, que

se denomina semiperiferia, la cual tiene una especial vinculación con los procesos políticos que se generen para subir a una categorización de centro o, en su defecto, para desplomar a la condición de periferia. Esto se vincula especialmente con los momentos de cooperación y conflicto que se evidencian dentro de las mismas sociedades; es en este punto en el cual Wallerstein comprende a la semiperiferia, especialmente en su relevancia política por sobre la cuestión económica (Taylor y Flint, 2011).

El anterior planteamiento encuentra eco, de acuerdo con lo esbozado por Cairo y Pastor (2006), en lo relativo a que en los espacios que se pueden distinguir como semiperiferia, el grado de conflictividad es mayor que en otros, producto del cambio que se evidencia en las sociedades. No obstante, los mencionados autores señalan que para encontrar mejores condiciones, tanto para la generación del cambio de modelo de producción como para disminuir la conflictividad, los países tenderán a aliarse con otros de similares condiciones, con el principal objetivo de poder acrecentar sus posibilidades de éxito en el logro de sus objetivos y mejorar su posicionamiento en la arena internacional (Cairo y Pastor, 2006).

Una apreciación más vinculada a la realidad política es la que plantea Barry Buzan, desde el punto de vista de la semiperiferia. El autor en cuestión esboza su posicionamiento hacia la semiperiferia en términos ligados al Estado, y cómo aquellos países que se encuentran en una posición de superioridad dentro del proceso de periferia aumentan gradualmente su vinculación con las naciones de centro. Esta relación para Buzan no se traduce en una ubicación especial para un país determinado, sino que se sitúa en un plano de aspiraciones y deseos de convertirse de un Estado con procesos de periferia a otro con procesos de centro (Buzan, 1991).

Lo planteado se vincula directamente con las realidades visualizadas en países como Chile y Perú, los cuales históricamente han tenido un posicionamiento de periferia, no solo en el plano de la tipología de Wallerstein, sino también en un plano geográfico. Esto sería consecuencia de su lejanía con respecto a los principales polos de desarrollo, así como la gran distancia que los ha separado de las principales rutas comerciales a lo largo de la historia del sistema-mundo capitalista. Pero, en la actualidad, y producto del cambio de las estructuras económicas tanto a escala internacional como también en el ámbito nacional (tomando como ejemplo la importancia de la zona de Asia-Pacífico, como también el ascenso de economías como China e India) (Shenkar, 2005), la ubicación geográfica de los mismos ha dado paso a una “nueva imagen” de estos Estados en el sistema internacional contemporáneo, generándose un espacio de oportunidad para el cambio de los procesos productivos, la firma de acuerdos de cooperación económica y la conformación de nuevas alianzas como el Grupo de Lima o la Alianza para el Pacífico. O, en otros términos, el traspaso de un modelo de desarrollo de periferia a una posible ubicación en la semiperiferia.

### 3. La evolución de los modelos de desarrollo y la política exterior en Chile y Perú

Existe una amplia cantidad de estudios en torno al origen del actual modelo de desarrollo económico que posee Chile, el cual tiene como común denominador el posicionamiento y aplicación de los postulados de Milton Friedman y sus discípulos de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago, los denominados *Chicago Boys*, en la época del Gobierno militar (Muñoz, 1986). Sin embargo, aquellos estudios son directamente proporcionales con respecto a la vinculación que ha tenido el país en su política exterior y el sistema económico (Wilhelmy y Durán, 2003). En tal sentido, la elección de un modelo determinado desde el punto de vista del desarrollo económico se vincula con la forma de realizar la política exterior del país, en el sentido de que si bien en temas políticos la dictadura de Augusto Pinochet estuvo aislada, aquello no se cristalizó en el plano comercial. En otras palabras, la forma de hacer política exterior en el período 1973-1990 se caracterizó por una bifurcación desde el punto de vista político y económico, en el sentido de que se buscaba el desbloqueo político mediante el aumento de las relaciones comerciales (Ross, 2007).

El advenimiento de la democracia en Chile no solo llevó automáticamente a un proceso de reinserción internacional en términos políticos, sino que también permitió a los diferentes Gobiernos de la denominada Concertación<sup>2</sup> administrar el modelo económico dejado por la dictadura. Así, el Gobierno de Patricio Aylwin tuvo la característica de establecer las bases institucionales desde un punto de vista político, buscando principalmente acercamientos de carácter diplomático con aquellos países que el régimen de Pinochet había perdido o deteriorado (Witker, 2001). Pero fue en la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle en la que se dio un giro a la forma de llevar a cabo la denominada “diplomacia presidencial”, en la cual se visualizó que la vinculación política iba de la mano con la forma de orientar el comercio exterior, otorgando un énfasis cada vez mayor a esta última. Pero aquello también estuvo acompañado por una serie de procesos institucionales, de características internas, que solidificaron las bases del modelo de desarrollo establecido. Las privatizaciones de diversos servicios y bienes de carácter público, en conjunto con una mayor cantidad de alianzas público-privadas mediante concesiones, generaron una visión de una estructura estatal cada vez más reducida, al tiempo que se incentivaba la participación privada, incluso en el plano internacional (Milet, 2003), reforzando así los principios de la escuela de Chicago.

Pero tal vez la ejemplificación más plausible, desde la visión de la política exterior y la importancia del ámbito comercial, fue la manera en la cual el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle y su sucesor Ricardo Lagos promovieron la firma

2 La Concertación de Partidos por la Democracia es una de las alianzas políticas y electorales más estables de la historia política chilena reciente. Se constituyó el 2 de enero de 1988, con 16 partidos y agrupaciones políticas que se oponían al régimen militar imperante desde 1973. Conformada por el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista, el Partido por la Democracia y el Partido Radical Social Demócrata, se mantuvo en el poder por cuatro períodos presidenciales consecutivos entre 1990 y 2010 (Friedrich, 2010).

de Tratados de Libre Comercio (TLC) con un número significativo de países, los cuales tenían una ubicación exclusiva en el eje económico del Asia-Pacífico, o en su defecto con socios considerados estratégicos, como es el caso de la Unión Europea (UE). Pero si bien aquellos fueron logros que se enmarcaban en la política exterior del país, la incorporación de Chile a determinados foros ha sido considerada como un verdadero hito en lo relativo a la imagen internacional del país. Al respecto se ejemplifica la incorporación de Chile a *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), como posteriormente a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (Rodríguez, 2010; Wilhelmy y Durán, 2003).

El anterior comportamiento exterior, si bien se ha visto más difuminado en los Gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, en términos concretos la estructura misma del modelo de producción se ha mantenido, sin perjuicio del cambio de coalición de Gobierno con el segundo mandatario. No obstante, y a partir del nuevo siglo, los sucesivos regímenes han comenzado a evidenciar que a pesar del modelo económico en cuestión ha persistido la desigualdad en la sociedad, por lo que la noción de igualdad ha tratado de ser aplicada mediante una serie de planes sociales y políticas públicas, en las cuales el común denominador es la inclusión. Pero la política exterior del país hacia el Asia-Pacífico, por medio del aumento del libre comercio, se ha visto impulsada por diferentes medidas, como lo son la continuación de la política de firma de TLC, y la adopción de acuerdos comerciales con grupos de países que poseen un modelo económico similar, en detrimento de otros acuerdos comerciales de características regionales, como el Mercosur y la Comunidad Andina.<sup>3</sup>

Uno de los puntos más relevantes, tanto en lo que respecta al modelo económico chileno como también a la forma de realizar la política exterior como directa consecuencia del modelo señalado, es el hecho de que la democracia no varió el rumbo económico-comercial establecido por Pinochet. Incluso, en un análisis de la totalidad de los elementos que se vinculan al modelo en sí, los diferentes Gobiernos democráticos, sin perjuicio de la visión político-ideológica que posean, han aumentado y fortalecido las bases estructurales del modelo, lo cual evidencia una preeminencia del aspecto económico por sobre el político; por lo que se podría argüir que Chile le ha apostado a un regionalismo abierto, el cual podría definirse como: “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas en un contexto de creciente apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en la medida de los posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente” (Cepal, 2011).

3 La menor importancia se evidencia en que tanto para el Mercosur, y la Comunidad Andina recientemente, Chile posee un estatus de miembro asociado, lo cual le resta poder de decisión dentro del bloque. Aquella decisión fue adoptada por las incongruencias que se tienen en los modelos económicos de los bloques por un lado y Chile por otro. Véase al respecto “Convergencia en la diversidad: la nueva política latinoamericana de Chile”, en *El País* [en línea]. Recuperado el 28/11/2018 de [http://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773\\_153377.html](http://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773_153377.html)

En el caso de Perú, luego de los Gobiernos militares de los generales Juan Velasco Alvarado y Francisco Morales Bermúdez, el país comenzó a evidenciar las consecuencias negativas del elevado gasto público, principalmente en lo relativo a la adquisición de material bélico a países como la entonces Unión Soviética (URSS). Es así como en el retorno a la democracia en 1980, tanto los Gobiernos de los presidentes Fernando Belaunde Terry como Alan García, y principalmente el segundo, experimentaron un decaimiento de la economía, producto tanto de la crisis internacional como también del endeudamiento internacional y la inflación (Peñaherrera, 2010). Aquello no solo que desencadenó una crisis política a fines de la década mencionada, sino que además produjo un clima interno en el cual grupos como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru encontraron un espacio de fortalecimiento de sus posturas y reivindicaciones (Calvo y Declerq, 1994).

El anterior panorama, que generó a comienzos de la década de 1990 la incorporación en los análisis sobre el Perú del vocablo “libanización”, como consecuencia del poco o nulo control que tenía el Estado peruano en determinadas zonas de su territorio (Burt, 2006), llevó a la elección de un *outsider* dentro del espectro político peruano como presidente de la República: Alberto Fujimori. El mencionado mandatario tuvo una serie de problemas a la hora de encontrar acuerdos parlamentarios para llevar a cabo su plan de gobierno, por lo que en el año 1992 generó las condiciones para un autogolpe de Estado, convocando a nuevas elecciones y estableciendo las pautas para tener más control y poder político, siendo el principal ejemplo de ello la conformación de una nueva Constitución. En aquel cuerpo legal, no solo se disminuyó el poder de la función legislativa y se aumentó la autoridad presidencial, sino que además configuró un nuevo modelo de desarrollo en el cual se apostaba directamente por el libre comercio y la apertura del país hacia mercados internacionales. No obstante lo anterior, y de acuerdo con diversos autores (Barnechea, 2013; Ferrero, 2001), la institucionalidad peruana tuvo un retroceso considerable, no solo por el hecho de las formas que empleaba el Estado, y en particular el Gobierno de Fujimori en obtener sus objetivos, sino también en la categorización y calificación de democracia que el país tenía, considerando en este último punto el autogolpe del mencionado mandatario y la cooptación de las estructuras estatales que poseía por parte del Gobierno.

Luego de casi diez años en el poder, Fujimori se fugó al Japón en noviembre del año 2000, generando como consecuencia una crisis política e institucional en las diferentes estructuras y niveles de decisión del Estado peruano (Rodríguez, 2004). Sin embargo, y pese a los problemas que evidenció el país a comienzos del siglo XXI, los sucesores de Fujimori, especialmente Alejandro Toledo y Alan García, este último en un segundo mandato, han mantenido y profundizado las bases económicas y comerciales dejadas por la administración del fugado mandatario, posicionando a escala internacional al país, mediante la suscripción de TLC con diversos Estados, y concentrándose en aumentar la presencia del Perú en espacios económicos y comerciales a escala mundial, como la APEC. Es relevante considerar que a pesar de que el modelo de desarrollo económico de esta nación tiene

un componente derivado de la característica que ostenta el país con relación a la posesión de grandes cantidades de recursos naturales, se ha establecido como factor de relevancia la importante cantidad de pobladores, como una forma de generación de mano de obra sin grandes costos, en comparación con otros países de la región (Barnechea, 2013).

En este sentido, se ha producido una continuidad en lo que respecta la mantención y proyección de las bases del modelo de desarrollo económico. Así, si bien la elección de Ollanta Humala generó una gran cantidad de preocupaciones en los inversionistas como en el sector privado peruano, producto de su pasado como también de sus declaraciones previas a la elección,<sup>4</sup> su administración ha procurado el mantenimiento de la política comercial peruana hacia el exterior, siguiendo los mismos parámetros que sus antecesores. En tal sentido, se destaca la aprobación de diversos TLC, como también el propio deseo, expresado por el mandatario señalado, de que el Perú sea en el mediano plazo un país perteneciente a la OCDE.<sup>5</sup>

Lo anterior, vinculando tanto las realidades que son propias de Chile y Perú, ha generado una serie de espacios en los cuales las congruencias y similitudes comerciales son cada vez mayores. En este sentido, no solo que se destaca el hecho de que ambos países sean miembros de la APEC o hayan suscrito TLC con países similares, sino que además ha creado una institucionalidad en la cual se promueve y posiciona la forma de obtener mejores niveles de comercio y, por ende (basado en una lógica de pensamiento económico determinado), de desarrollo: la Alianza del Pacífico, de la cual además son países miembros Colombia y México. Así, este bloque se institucionaliza como una manera de obtener mayores beneficios económicos y comerciales, pensando tanto a un nivel de transacciones de bienes y servicios entre los países miembros, como también de posicionarse como una plataforma hacia las economías del Asia-Pacífico, tal y como expresa de manera explícita la Declaración de Lima del año 2011 (Prado, 2016).

Otro ejemplo relacionado es la decisión de ambos países de ser parte del entonces acuerdo conocido como *Trans Pacific Partnership* (TPP), que agrupa a otros diez países que buscan liberalizar sus economías, con el fin de aumentar los márgenes de comercio entre los países miembros del mencionado acuerdo (Roldán y Castro, 2013). Pese a que este acuerdo no se concentró debido a la falta de aprobación por parte de algunos de sus principales miembros, se estableció la conformación del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, también conocido como TPP 11, del cual Chile y Perú son países signatarios.

Otra de las características que se observa en la evolución de los procesos de desarrollo económico, tanto en Chile como en Perú, es la adopción misma del

4 Véase al respecto “Bolsa de Perú sube casi un 4% y se acerca a recuperar lo perdido el lunes”, en *EMOL* [en línea]. Recuperado el 4/12/2018 de: <https://www.emol.com/noticias/economia/2011/06/08/486163/bolsa-de-peru-sube-casi-un-4-y-se-acerca-a-recuperar-lo-perdido-el-lunes.html>

5 Véase al respecto “Ollanta Humala por Perú y OCDE firman acuerdo para implementar Programa País”, en *Correo* [en línea]. Recuperado el 5/12/2018 de <http://diariocorreo.pe/politica/ollanta-humala-por-peru-y-ocde-firman-acuerdo-para-implementar-programa-pais-549743/>

modelo, y en particular en las condiciones políticas en que se originaron. En ambos casos, se visualiza que para implementar un proceso de desarrollo económico sobre la base del libre comercio, los Gobiernos emplearon una serie de mecanismos que se alejaban de los parámetros democráticos comúnmente conocidos. En otro sentido, el alto grado de control del Estado sobre las libertades sociales, así como el papel de la mencionada institución en el establecimiento de los lineamientos económicos, serían claves para la adecuada implementación del modelo. Como un dato anecdótico no menor, al presidente Fujimori le gustaba que le trataran con el apodo de “chinochet”, una mezcla entre su evidente origen asiático (japonés en este caso), y una directa alusión a Augusto Pinochet (Rodríguez, 2004).

Una de las principales características que se observan en los mencionados procesos de desarrollo económico es el hecho de la adopción de diversos patrones asociados al Consenso de Washington (Williamson, 1995), aunque con diversos matices, dependiendo de la cultura organizacional de cada Estado, como también de los momentos políticos en los mismos. En este plano, tanto las privatizaciones como la institucionalización del papel del Estado en la economía fueron aplicados en concordancia con lo establecido en el Consenso, pero determinado principalmente por la coyuntura política. Así, en el caso de Chile es posible observar una profundización de los lineamientos generados por el Consenso en las décadas de 1980 y 1990; mientras que para la realidad peruana, la década de 1990 fue de generación de las condiciones internas para la aplicación del modelo (producto principalmente del conflicto interno), continuando en el siguiente siglo con la implementación y ampliación del mismo.

Otro de los aspectos que se destacan en ambas realidades es la adopción de diferentes instituciones que, de alguna forma u otra, van en línea con lo impuesto por el modelo económico descrito. En este aspecto, resaltan principalmente el sistema de Aseguradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y las Instituciones de Salud Previsional (Isapre). Ambas instituciones fueron creadas en Chile en la década de 1980 como una forma de reducir (o eliminar) el papel del Estado en determinados sectores de la economía, y en este aspecto en particular, dejando al sector privado un amplio grado de libertad. En estricto rigor, este sistema tuvo su justificación en el hecho de que le restaba un peso y una responsabilidad no menor a la institución estatal, principalmente en lo que respecta a las utilidades negativas que dicho sistema establecía, estableciendo una lógica de mercado en el cual el sector privado podía generar utilidades (Fazio, 2000). Este sistema se institucionalizó en Chile y se ha mantenido hasta la actualidad; producto del nivel de ganancias obtenidas por las empresas vinculadas a los mencionados rubros, se evidenció la oportunidad de exportar dicho modelo, el cual fue replicado en Perú dentro de la década de 1990, gracias a las reformas institucionales efectuadas por Fujimori (Rodríguez Elizondo, 2004).

Cabe indicar que si bien los mencionados modelos de desarrollo económico cuentan con una estructura definida por el libre mercado y requieren de un aumento constante en los niveles de comercio e inversión extranjera, han establecido un parámetro en la política exterior diferente, sobre el cual tanto Chile como Perú

se identifican. Así, es posible evidenciar un cambio en los discursos nacionales e internacionales sobre estos países, particularmente desde la perspectiva económica, y su inserción en espacios en los cuales se debaten temas de importancia mundial. Aquello no solo que puede evidenciar una imagen diferente de estas naciones con respecto a la región, que mantienen procesos de periferia, sino que además puede significar el posicionamiento de los mismos en un ámbito de semi-periferia. No obstante, existen una serie de elementos a analizar para esgrimir lo anterior como una afirmación y no en características condicionales.

#### 4. Realidad y discurso: ¿Chile y Perú en la semiperiferia?

Como se evidenció en su momento, especialmente dentro del análisis conceptual que reviste la condición de semiperiferia, el elemento político ocupa un lugar preponderante para la clasificación de un determinado país en este espacio. Pero aquello no deja de lado la necesidad de una vinculación económica; es decir, si bien se puede estar en un proceso de desarrollo basado en lineamientos de periferia, se puede tener al mismo tiempo una influencia política que permita a un país situarse en la semiperiferia. No obstante, la aceptación de aquella realidad estaría visualizada en un sentido negativo, debido a que la probabilidad de situarse en un real proceso de cambio desde la periferia hacia el centro viene determinado específicamente en términos económicos.

Por tanto, y para establecer una evaluación de la ubicación tanto de Chile como de Perú en el esquema tripartito de centro, semiperiferia y periferia, se analizarán indicadores económicos y sociales como el PIB per cápita, principales exportaciones e importaciones, así como sus respectivos destinos, y; por otro lado, se considerarán los discursos gubernamentales y de organismos internacionales, existiendo una preeminencia de estos últimos por sobre los primeros, en torno a la realidad de Chile como de Perú. Finalmente, se analizará el grado de influencia política que ambos países poseen en el contexto del sistema de economía-mundo.

El PIB per cápita es uno de los indicadores que si bien demuestra el grado de ingresos que poseen los habitantes de determinado país, este se encuentra determinado en su real alcance por la eventual desigualdad que exista en dicha nación. Expresado de otra forma, dicho indicador buscaría demostrar el grado de avance que tienen los ingresos en una economía. Para este caso, cabe destacar que el promedio de los países de la OCDE en su PIB per cápita es de 42 469 dólares para el año 2016, los cuales se consideran como los países más ricos.<sup>6</sup> Mientras que en el caso de Chile el PIB per cápita ascendía a 13 960 dólares en el 2016; y Perú tenía un PIB per cápita de 6031 dólares para el mismo año señalado.<sup>7</sup> De lo mencionado, es posible establecer que ambos países, pese a que han aumentado progresivamente su crecimiento económico, de acuerdo con el indicador observado, se encuentran aún lejos del promedio de los países de

6 Véase al respecto “OECD Data: Gross domestic product (GDP)” [en línea]. Recuperado el 27/12/2018 de <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm>.

7 Recuperado de <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>.

la OCDE, lo que demuestra que, en términos reales, tanto Chile como Perú no podrían ser catalogados como “países desarrollados”.

De las comparaciones entre los dos países se pueden extraer algunas consideraciones. En primer lugar, se puede observar que tanto Chile como Perú poseen una matriz de productos excedentes que son, en su mayoría, *commodities* o productos sin valor agregado. Y los principales destinos de aquellas exportaciones son, para ambos casos, países exportadores de productos con valor agregado. En segundo lugar, se debe considerar la naturaleza de las principales importaciones que ambos países reciben, las cuales se caracterizan por su alto grado de tecnología y los mercados de las cuales estas son mayoritariamente originarias.

Pasando al plano de la evaluación de los discursos, desde el ámbito gubernamental se observa que tanto Chile como Perú apuestan a un posicionamiento cada vez mayor en determinados segmentos de la economía mundial. Así, se destaca especialmente la conexión que ambos países poseen en torno al bloque de países del Asia-Pacífico, y en particular a la relevancia que le han dado a la Alianza del Pacífico, tomando en cuenta tanto la importancia que el bloque ha tenido en el plano de los discursos multilaterales, como en el hecho de considerar una eventual ampliación del mismo hacia otros países de la región (Prado, 2016).

En un aspecto más específico, los discursos oficiales, en el caso de Chile, indican que si bien el país se encuentra situado en una perspectiva en la que afloran las oportunidades, principalmente desde la óptica económica y su cada vez mayor conexión con los mercados de Asia-Pacífico, no se pueden invisibilizar los problemas de desigualdad, así como las fluctuaciones que se generen en el sistema económico internacional, las cuales podrían impactar negativamente en el desarrollo del país. Lo anterior se ha visualizado principalmente en la administración de Sebastián Piñera y, en mayor medida, en la segunda administración de Michelle Bachelet. Un ejemplo de la anterior situación se aprecia en la medida de los mandatarios a la hora de proyectar los lineamientos económicos del país hacia el futuro. No obstante, en la gran mayoría de las intervenciones a nivel de Gobierno se destaca la solvencia institucional del país, así como también la estabilidad jurídica y política que presenta, como una forma de generación de confianza en las inversiones extranjeras.<sup>8</sup>

El discurso que se visualiza hacia Chile desde organismos internacionales vinculados al comercio, como lo son el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), da cuenta de una percepción positiva hacia el país, desde el punto de vista económico. En este plano, se destaca la intervención que realizó en el año 2013 el presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim, respecto a que “[...] Chile ha entrado en la categoría de ingresos altos. Esto es el resultado de las

8 Véase al respecto “Presidenta Bachelet en Estados Unidos: ‘Chile es y seguirá siendo un socio confiable, con una economía sólida y estabilidad política y social’”, en *Gobierno de Chile* [en línea]. Recuperado el 17/12/2018 de <http://www.gob.cl/2015/01/20/presidenta-bachelet-en-estados-unidos-chile-es-y-seguira-siendo-un-socio-confiable-con-una-economia-solida-y-estabilidad-politica-y-social/>

políticas del gobierno del presidente Piñera y de las administraciones anteriores”.<sup>9</sup> En línea con lo anterior, la directora del FMI, Christine Lagarde, pese a los cuestionamientos que han recibido algunas de las medidas económicas impulsadas por Michelle Bachelet, ha apoyado la gestión de la mandataria en materia económica, sosteniendo al respecto que “[...] en la medida en que hay un grado de desigualdad mayor que en otros países, en la medida en que la desigualdad excesiva no es buena para el crecimiento sostenible, las políticas que abordan la desigualdad ayudan, y una vez que se llega a esa conclusión, hay que decidir cuáles son las prioridades en términos de políticas”,<sup>10</sup> estableciendo al mismo tiempo el papel positivo que posee Chile en materia económica.

Con respecto al caso peruano, se aprecia un panorama con algún grado de diferenciación, en el sentido de que se pondera un contexto más optimista relativo al crecimiento económico, lo que genera como consecuencia un discurso, tanto interno como externo, con un mayor grado de elogios y proyecciones a futuro. En este plano, las expresiones presidenciales presentan de manera lógica un eco en lo que respecta al planteamiento de diferentes secretarios de Estado. Un ejemplo de lo anterior son las expresiones del ministro de Economía y Finanzas, Alfonso Segura, quien señaló que “[...] el camino para que el Perú se convierta en un país del primer mundo, integrando la OCDE, ya se inició”.<sup>11</sup>

Y desde la óptica y expresión de organismos internacionales, el discurso se encuentra en una línea similar. Un ejemplo es lo planteado por Alejandro Santos, representante del FMI en Perú, con respecto a que para el año 2015 “[...] habrá un repunte en el crecimiento de la economía peruana y esta será la más alta en la región”.<sup>12</sup> Pero incluso, yendo más allá, la presidenta del FMI destacó la cada vez mayor importancia de Perú dentro la economía mundial, expresando que “[...] el próximo mes de octubre (2015), Lima se convertirá en el centro del mundo económico”, al acoger a los líderes económicos de los 188 países miembros de la institución internacional con sede en Washington.<sup>13</sup> Este acontecimiento reviste una especial importancia, ya que será la primera vez que el FMI celebre su principal evento en América Latina, suceso que no acontecía desde hace más de 40 años.

9 Véase al respecto “Banco Mundial anuncia ingreso de Chile a lista de países de ‘ingresos altos’”, en *América economía* [en línea]. Recuperado el 18/12/2018 de <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/banco-mundial-anuncia-ingreso-de-chile-lista-de-paises-de-ingresos-altos>.

10 Véase al respecto «Directora del FMI: “Chile no se ajusta a la descripción de ‘la nueva mediocridad’»», en *El Dinamo* [en línea]. Recuperado el 18/12/2018 de <http://www.eldinamo.cl/pais/2014/12/05/directora-del-fmi-chile-no-se-ajusta-a-la-descripcion-de-la-nueva-mediocridad/>

11 Véase al respecto “Ministro de Economía peruano: ‘El camino para convertirnos en país del primer mundo ya se inició’”, en *América economía* [en línea]. Recuperado el 18/12/2018 de <http://americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/ministro-de-economia-peruano-el-camino-para-convertirnos-en-pais-del-prim>

12 Véase al respecto “Perú liderará crecimiento económico en Latinoamérica, según el FMI”, en *La Republica.pe* [en línea]. Recuperado el 18/12/2018 de <http://www.larepublica.pe/26-02-2015/peru-liderara-crecimiento-economico-en-latinoamerica-segun-el-fmi>

13 Véase al respecto “Lagarde, jefa del FMI: ‘Economía peruana prosperará pese a desaceleración’”, en *Perú 21* [en línea]. Recuperado el 20/12/2018 de <http://peru21.pe/economia/lagarde-jefa-fmi-economia-peruana-prosperara-pese-desaceleracion-2205548>

Siendo así, y respondiendo a la pregunta generada al inicio del presente apartado, es posible establecer que tanto Chile como Perú, pese a la cercanía a aquellos países que poseen procesos de desarrollo de centro, y que eventualmente los podría situar en un ámbito de semiperiferia, se posicionan en la periferia en términos económicos. Es cierto que ambos Estados son parte de una serie de foros e instituciones en los cuales comparten con los países más desarrollados del mundo, pero sus estructuras y procesos de producción siguen siendo comparables con los países situados en la periferia. Esto último queda refrendado por las características de las relaciones comerciales que mantienen en el ámbito internacional, particularmente como exportadores de bienes sin valor agregado. Además, y tomando en cuenta el factor político, ambos países no poseen los niveles suficientes de influencia para liderar o establecer algún grado de hegemonía en la región. Por tanto, la estructura política no acompaña al discurso, principalmente gubernamental, en el caso de ambos países. Con relación al discurso internacional, si bien alaba a los citados Estados, también da cuenta de una cercanía ideológica, derivado en gran medida por los modelos de desarrollo adoptados, los que se encuentran alineados con los principios y las recomendaciones de organismos como el BM y el FMI (López y Muñoz, 2011).

Derivado de los modelos de producción que poseen Chile y Perú, así como también de la misma estructura de productos con los cuales se sitúan con más fuerza en el comercio internacional, generan a primera vista la idea de que ambos países se ubican en la zona de periferia. Y aunque se observa que dichos Estados se tratan de autosituarse en un esquema que iría más allá de la mencionada clasificación, principalmente en un ámbito de semiperiferia, su influencia política y económica en el sistema de economía-mundo es mínima. E incluso considerando que Chile es el principal exportador de cobre a escala mundial y Perú posee una gran cantidad de materias primas que lo sitúan en un plano relativamente similar, los países mencionados no van más allá de la exportación de *commodities* sin un valor agregado considerable. La tecnología que se adquiere no es nativa, ni tampoco una adaptación propia de otras tecnologías, sino que deriva directamente de los países que poseen procesos económicos de centro. Con relación a los TLC, de alguna u otra forma, serían una forma contemporánea de mantención y aumento de la hegemonía, que en su momento habló Prebisch y se reafirma con lo planteado por Raj Bhala, en torno al papel de países hegemónicos de centro, especialmente Estados Unidos, en la denominada “liberalización competitiva” (Bhala, 2007).

Pero incluso considerando aquella forma de estructuración económica, el condicionamiento de periferia se observa al interior de las sociedades en sí, principalmente por la desigualdad que el modelo ha generado, llegando incluso a niveles de constante fracturación, lo que ha llevado a propugnar que aquello es uno de los principales problemas en la generación y constitución de un proceso de integración de carácter regional (Ruiz, 2006). En el caso de Chile, y como bien se observó en su momento, la desigualdad que existe entre los más ricos y los más pobres lo sitúan como el segundo país más desigual de Suramérica, después

de Brasil. Pero incluso aquella situación permite concluir en aquella nación que el acercamiento a los países de centro, desde el punto de vista de la política comercial, se corresponde únicamente con una estructura específica dentro de la sociedad chilena, en la cual un reducido grupo adquiere la mayor cantidad de beneficios de la mencionada vinculación, mientras que el resto de la sociedad percibe beneficios mínimos o, en su defecto, sufre las consecuencias negativas del modelo implantado. Las manifestaciones sociales de los últimos años darían cuenta de una incipiente fracturación en la sociedad chilena.

En el caso de Perú, la inversión extranjera, especialmente en temas vinculados con la explotación de recursos naturales, le ha dado al país una importante fuente de recursos económicos que le permiten financiar diferentes obras y proyectos de características públicas. Sin embargo, y pese al discurso proveniente tanto de organismos internacionales como de las mismas autoridades gubernamentales, el país evidencia una creciente pugna entre aquellos sectores beneficiados frente a los que deben ceder en beneficio del denominado “progreso”. En términos particulares, aquella conflictividad se observa entre las empresas transnacionales que buscan realizar tareas de explotación, con apoyo gubernamental, y las diversas poblaciones indígenas y campesinas del país que defienden sus territorios ancestrales y sus recursos. Esto ha derivado tanto en enfrentamientos armados, como también en la paralización de obras como consecuencia de la inseguridad para los empleados y la obra en general. Pero es en este último aspecto en el cual se puede visualizar un apoyo irrestricto desde la entidad gubernamental hacia la inversión extranjera, en detrimento de los reclamos efectuados por los indígenas.<sup>14</sup> En definitiva, en Perú existe una gran diferenciación en la sociedad, tanto en términos étnicos, como también geográficos (costa frente a sierra/amazonía) y económicos, lo cual deviene en un continuo contexto de desigualdad y conflicto social.

## 5. Conclusiones

Como se ha apreciado a lo largo del presente documento, la visión tripartita centro, semiperiferia y periferia, en conjunción con la perspectiva de economía política internacional, permiten comprender el posicionamiento espacial de las naciones, más allá de la concentración clásica Estadocéntrica. Es decir, se supera la idea de soberanía medida en términos territoriales y se analizan otros elementos que permitan definir la ubicación espacial en el sistema internacional contemporáneo. De ahí que se pueda analizar el rol de otros actores y factores que no necesariamente están ligados a la concepción realista del Estado.

Si bien la dicotomía teórica centro-periferia planteada en la década de 1960 por los teóricos de la dependencia todavía permite comprender la división internacional del trabajo, no abarca en su totalidad los nuevos procesos geopolíticos a escala global, por lo que la categoría de semiperiferia es de gran importancia

---

14 Véase al respecto “Hay que convencer a la gente de darle oportunidad a Tía María”, en *El Comercio* [en línea]. Recuperado el 20/12/2018 de: <http://elcomercio.pe/economia/peru/hay-que-convencer-gente-darle-oportunidad-tia-maria-noticia-1802571>.

para comprender el posicionamiento espacial de aquellos Estados que juegan un rol político relevante pero no hegemónico y que en términos económicos están en una mejor situación que las naciones periféricas.

Por otro lado, los elementos analizados, tanto desde la visión teórico-conceptual de lo que implica la estructura tripartita de Wallerstein en la concepción de economía-mundo, así como también la evolución de los modelos de desarrollo en Chile y Perú y el discurso a nivel gubernamental, permiten entrever el interés de los tomadores de decisiones de los Gobiernos de turno por difundir la imagen de ser Estados semiperiféricos; no obstante, en términos reales existe un panorama disímil y complejo, principalmente por las consecuencias que se visualizan en las respectivas sociedades, por lo que se concluye que en términos concretos estas naciones aún se mantienen como periferias, pues, a pesar de las mejoras económicas de las últimas décadas, no han logrado poder político para liderar o convertirse en hegemones regionales.

A pesar que puede argumentarse que en ambos países se evidencia una posición de conflicto entre diferentes estamentos de la sociedad, como producto del traspaso de una condición de periferia a la ubicación en la semiperiferia, aquello no tendría un real sustento, tanto desde el punto de vista teórico como en los hechos. Los conflictos, si bien pueden ser tratados como una manera de aumentar los niveles de desarrollo de los países, su común denominador radica en la exigencia ciudadana al Estado para disminuir los márgenes de desigualdad existentes y que el modelo de desarrollo establecido promueve e intensifica. Por tanto, la conflictividad no viene dada por un eventual cambio en la forma de la producción, sino que es el resultado de las relaciones sociales que se generan al interior de los países, como consecuencia de la carencia de igualdad de oportunidades y de la desigualdad en la repartición de los excedentes económicos.

Lo relevante dentro de lo analizado radica en la excesiva diferencia entre el discurso y la realidad observada, desde un aspecto de desarrollo e igualdad en los países en cuestión. La adopción del modelo en cuestión no solo establece una constante de dominio dentro de la estructura centro-periferia, sino que además permite la institucionalización de un discurso sobre el cual se justifica la adopción de dicho modelo de desarrollo. La autoubicación en un eventual ámbito de semiperiferia es totalmente discursivo, e incluso reforzado por las estructuras de centro; es decir que únicamente refleja códigos geopolíticos que buscan proyectar una determinada imagen a escala internacional pero que no se conjuga con las realidades locales. Esto último solo vendría a fortalecer lo esbozado en su momento, en el sentido de que la periferia se mueve bajo los parámetros y designios del centro. Pero tal vez lo más notable es la observación interna de los países en cuestión, en los cuales los procesos de producción de centro son solamente una minoría y es aquella base social minoritaria la que, de alguna forma u otra, determinaría los caminos a seguir a nivel de Estado. Las consecuencias de aquella instrumentalización se comienzan a apreciar en las sociedades estudiadas, en las cuales gran parte de la población no tiene acceso a los medios de producción, por lo que las diferencias sociales se perpetúan.

## 6. Referencias bibliográficas

- Agnew, J. (1994). The Territorial trap: the Geopolitical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy* No. 1, pp. 53-80.
- Barnechea, A. (2013). *La República embrujada. Un caso en la pobreza de las nacionales*. Lima: Taurus/Santillana.
- Bhala, R. (2007). Competitive liberalization, competitive imperialism, and intellectual property. *Liverpool Law Review*, Vol. 28, Issue 1 (pp. 77-105).
- Burt, J.-M. (2006). 'Quien habla es terrorista': The political use of fear in Fujimori's Peru. *Latin American Research Review*, No. 41, Vol. 3, pp. 32-62.
- Buzan, B. (1991). New patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs*, Vol. 67, No. 3, pp. 431-451.
- Cabrera, L. (2017). La vinculación entre geopolítica y seguridad: algunas apreciaciones conceptuales y teóricas. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.º 20, pp. 111-125.
- Cairo, H., y Pastor, J. (2006). La construcción discursiva de los conflictos: la guerra global y las contiendas localizadas en el nuevo orden mundial. *Geopolítica, guerras y resistencias* (pp. 11-24). Madrid: Trama Editorial.
- Calvo, H., y Declerq, K. (1994) *Perú. Los senderos posibles*. Lima: Editorial Txalaparta.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2011). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: la región en la década de las economías emergentes*. Santiago: Cepal.
- Di Filipo, A. (1998). La visión centro-periferia hoy. *Revista de la Cepal* n.º extraordinario [en línea]. Recuperado el 24/4/2015 de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/19381/difil.htm>.
- Dos Santos, T. (1998). La teoría de la dependencia: un balance histórico y teórico. *Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos*. Caracas: Unesco.
- Fazio, H. (2000). *La transnacionalización de la economía chilena. Mapa de la extrema riqueza al año 2000*. Santiago: LOM Ediciones.
- Ferrero, R. (2001) *Perú: secuestro y rescate de la democracia (1992-2000)*. Lima: Fondo de Cultura Económica.
- Friedrich, E. S. (2010). *Chile en la Concertación: una mirada crítica, balance y perspectivas*. Tomo II. Santiago.
- Hassner, R. (2006). The Path to Intractability time and the Entrenchment of territorial disputes. *International Security*, Vol. 31, pp. 107-138.
- Kelly, P. (2006). A critique of critical Geopolitics. *Geopolitics* Vol. 11, pp. 24-53.
- López, D., y Muñoz, F. (2011). Chile y Perú. La relación comercial y en inversiones. *Generación de diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 3: aspectos económicos y comerciales*, 13-38. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.
- Milet, P. (2003). La política exterior de los gobiernos de la Concertación. *Colombia Internacional*, n.º 56-57, pp. 47-63.
- Muñoz, H. (1986). *Las relaciones exteriores del Gobierno militar chileno*. Santiago: Propel-CERC.

- Peñaherrera Padilla, B. (2010). *Perú y Chile: desde las cenizas*. Guayaquil: Instituto Ecuatoriano de Economía Política.
- Prado, J. P. (2016). La Alianza del Pacífico: cinco años de renovada cooperación e integración entre Chile, Colombia, México y Perú. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 106, pp. 11-19.
- Prebisch, R. (1996) Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *El Trimestre Económico* Vol. LXIII(2), n.º 250, pp. 1077-1096.
- Rodríguez Elizondo, J. (2010). *Temas para después de La Haya*. Santiago: Editorial Planeta.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Chile-Perú: el siglo que vivimos en peligro*. Santiago: La Tercera/Mondadori.
- Roldán, A., y Castro, A. (2013). *EL TPP: plataforma del área de libre comercio de Asia pacífico*. Ciudad de México: UNAM.
- Ross, C. (2007). *Chile y Japón 1973-1989. De la incertidumbre a la alianza estratégica*. Santiago: LOM Ediciones/Universidad de Santiago.
- Ruiz, A. (2006). Impacto del TLC en la desigualdad y en los procesos de integración regional. *Diálogo Sudamericano: otra integración es posible* (pp. 141-172) Lima: Ediciones La Tierra.
- Shenkar, O. (2005). *El siglo de China. La floreciente economía de China y su impacto en la economía global, en el equilibrio de poder y en los empleos*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Taylor, P. y Flint, C. (2011). *Political Geography: World-economy, Nation-state and Locality*. New York: Routledge.
- Wallerstein, I. (2005). *Análisis del sistema-mundo: una introducción*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Geopolítica y cultura. Ensayos sobre el moderno sistema mundial*. Barcelona: Kairos, pp. 193-275
- Wilhelmy, M., y Durán, R. (2003). Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000. *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, n.º 2, pp. 273-286.
- Williamson, J. (1995). Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington D. C.: Institute for International Economics.
- Witker, I. (2001). La cláusula democrática y la política exterior de Chile en los noventa: de la singularidad instrumental a la elaboración teórica. *Universum*, n.º 16, pp. 237-247.

## Fuentes web

- “Banco Mundial anuncia ingreso de Chile a lista de países de ‘ingresos altos’”. *América economía* [en línea]. Recuperado el 18/12/2018 de <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/banco-mundial-anuncia-ingreso-de-chile-lista-de-paises-de-ingresos-altos>
- “Bolsa de Perú sube casi un 4% y se acerca a recuperar lo perdido el lunes”. *EMOL* [en línea]. Recuperado el 4/12/2018 de <https://www.emol.com/noticias/economia/2011/06/08/486163/bolsa-de-peru-sube-casi-un-4-y-se-acerca-a-recuperar-lo-perdido-el-lunes.html>

- “Convergencia en la diversidad: la nueva política latinoamericana de Chile”. *El País* [en línea]. Recuperado el 28/11/2018 de [http://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773\\_153377.html](http://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773_153377.html)
- «Directora del FMI: “Chile no se ajusta a la descripción de ‘la nueva mediocridad’”». *El Dinamo* [en línea]. Recuperado el 18/12/2018 de <http://www.eldinamo.cl/pais/2014/12/05/directora-del-fmi-chile-no-se-ajusta-a-la-descripcion-de-la-nueva-mediocridad/>
- “GDP per capita”. *World Bank* [en línea]. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>
- “Ministro de Economía peruano: ‘El camino para convertirnos en país del primer mundo ya se inició’. *América economía* [en línea]. Recuperado el 18/12/2018 de <http://americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/ministro-de-economia-peruano-el-camino-para-convertirnos-en-pais-del-prim>
- “Lagarde, jefa del FMI: ‘Economía peruana prosperará pese a desaceleración’”. *Perú 21* [en línea]. Recuperado el 20/12/2018 de <http://peru21.pe/economia/lagarde-jefa-fmi-economia-peruana-prosperara-pese-desaceleracion-2205548>
- “OECD Data: Gross domestic product (GDP)” [en línea]. Recuperado el 27/12/2018 de <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm>
- “Ollanta Humala por Perú y OCDE firman acuerdo para implementar Programa País”. *Correo* [en línea]. Recuperado el 5/12/2018 de <http://diariocorreo.pe/politica/ollanta-humala-por-peru-y-ocde-firman-acuerdo-para-implementar-programa-pais-549743/>
- “Perú liderará crecimiento económico en Latinoamérica, según el FMI”. *La República.pe* [en línea]. Recuperado el 18/12/2018 de <http://www.larepublica.pe/26-02-2015/peru-liderara-crecimiento-economico-en-latinoamerica-segun-el-fmi>
- “Presidenta Bachelet en Estados Unidos: ‘Chile es y seguirá siendo un socio confiable, con una economía sólida y estabilidad política y social’”. *Gobierno de Chile* [en línea]. Recuperado el 17/12/2018 de <http://www.gob.cl/2015/01/20/presidenta-bachelet-en-estados-unidos-chile-es-y-seguira-siendo-un-socio-confiable-con-una-economia-solida-y-estabilidad-politica-y-social/>

# Instrumentalización ideológica del mito en la escritura de la amenaza: del Fénix al Águila Calva en prospectiva<sup>1</sup>

*Ideological instrumentation of the myth in the writing of the threat: from the Phoenix to the Bald Eagle in prospective*

María Fernanda Noboa González

Decana del Centro de Prospectiva Estratégica del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: maria.noboa@iaen.edu.ec

*Recibido: 18-enero-2019. Aceptado: 18-marzo-2019.*

## Resumen

Es aún limitada la producción de literatura regional en torno a las perspectivas teórico-metodológicas de inteligencia crítica y particularmente de los dispositivos para la escritura de las amenazas a la seguridad de los Estados y otros actores, así como de sus implicaciones. De hecho, en la región no se ha trabajado en torno a las prácticas semiótico-discursivas que develen la ideologización mítica de las amenazas a la seguridad. Así, este trabajo, desde una metodología centrada en la reflexión crítica semiótico-prospectiva, se orienta a la comprensión de los sentidos de la amenaza que derivaron de la denominación de Fénix en las operaciones militares cumplidas en Vietnam en 1968-1972, El Salvador en 1981-1992 y Colombia en 2008. La línea teórica cruza las reflexiones de Ken Booth con algunos elementos propuestos por la semiótica de la cultura de Yuri Lotman. Los hallazgos muestran la instrumentación ideológica del mito del ave fénix como estrategia discursiva para la legitimación del empleo de medios militares e inteligencia en dichas operaciones contrainsurgentes. Se concluye en la necesidad de construir modalidades analíticas flexibles y adaptables, con una clara orientación prospectiva,

1 Este artículo contiene aportes del capítulo 6 del trabajo de la tesis doctoral (2018) de la misma autora titulada *Inteligencia militar: poder, conocimiento e ideología en las prácticas semiótico-discursivas en las relaciones Colombia-Ecuador: el caso de la Operación Fénix*, que se encuentra en proceso de evaluación. La tesis doctoral fue desarrollada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Sede Ecuador) en el Programa de Doctorado en Estudios Internacionales (2015-2018). La línea de investigación en la que se inscribió el trabajo fue estudios en seguridad.

para develar la materialidad ideológica y mítica de las operaciones militares y sus implicaciones para el largo plazo, reconociendo que, al incursionar en un ámbito analítico floreciente, quedarán algunos elementos por ser profundizados.

**Palabras claves:** simbolismo, conocimiento experto, acciones militares, ideología, prospectiva, Fénix, Águila Calva.

### Abstract

Regional literature production on theoretical and methodological critical intelligence perspectives and particularly on the devices for writing threats to the security of States and other actors is still limited. In fact, the region has not done enough on semiotic-discursive practices that reveal the mythical ideology of security threats. Thus, this work from a critical semiotic-prospective methodology is oriented to the understanding senses of threat derived from the Phoenix name of the military operations carried out in Vietnam in 1968-1972, El Salvador in 1981-1992 and Colombia in 2008. The theoretical line crosses the reflections of Ken Booth with some elements proposed by Yuri Lotman's semiotics of culture. The findings show the ideological instrumentation of the Phoenix myth as a discursive strategy for legitimizing the use of military means and intelligence in these counterinsurgent operations. They conclude in the need to build flexible and adaptable analytical modalities, with a clear prospective orientation, to unveil the ideological and mythical materiality of military operations and their implications for the long term, recognizing when venturing into a flourishing analytical field some elements will remain to be in depth.

**Keywords:** symbolism, expert knowledge, military actions, ideology, prospective, Phoenix, Bald Eagle.

## 1. Introducción: una advertencia necesaria

Los estudios de inteligencia, como campo disciplinario asociado a los estudios en seguridad<sup>2</sup> en unos casos y a los estudios estratégicos en otros, sin duda están evolucionando en la región latinoamericana desde una lógica de “transicionalidad” permanente, relacionada con lo que la experta británica Jennifer Sims considera una transformación de la mirada teórico-metodológica, vinculada con la orientación estratégica de la inteligencia, que hoy no solo se focaliza en el proceso de producción,<sup>3</sup> sino que cuestiona la inscripción de la inteligencia como disciplina científica (Velasco, Navarro y Arcos, 2010) dentro de los nuevos paradigmas, lo que deriva en modalidades de construcción de objetos de conocimiento —epistemología— inter y transdisciplinarios. Evidentemente, este hecho influye en las consideraciones respecto al rol y naturaleza ontológica de la inteligencia, especialmente dentro de un mundo globalizado (Copeland, 2011).

2 Para este artículo se considera a la inteligencia como un campo de estudio dentro de los estudios en seguridad y toma los principales lineamientos de Ken Booth.

3 En los estudios ortodoxos de la inteligencia hasta la década anterior se consideraba al ciclo de inteligencia como la “nuez de su desarrollo”; hoy esta herramienta ha sido cuestionada porque gran parte de expertos la consideran instrumentalmente una forma de reduccionismo de la realidad.

De hecho, la incidencia en la consolidación de políticas públicas es inevitable, particularmente si se analizan las formas y mecanismos de la construcción de las amenazas a la seguridad, más allá de los Estados, trascendiendo la perspectiva estatal, es decir, considerando las dinámicas y condiciones transfronterizas, transregionales, híbridas entre otras, como elementos fundamentales que marcarán el nuevo signo para la inteligencia del siglo XXI.

Definitivamente, la mayoría de la literatura “dura”<sup>4</sup> marca el inicio de la denominada Revolución de Asuntos de Inteligencia (Liaropoulos, 2006; Barger, 2005, p. 8) en el evento del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, que detona la reforma de inteligencia con resonancia mundial. Sin duda, este evento dio un golpe de timón a las comunidades de inteligencia de la región, sus instituciones y prácticas en la medida en que planteó un redimensionamiento de sus supuestos ontológicos, teórico-metodológicos y analíticos para garantizar respuestas adecuadas y oportunas que debían dar dichas comunidades de inteligencia frente a las sorpresivas acciones de las “nuevas amenazas”,<sup>5</sup> que a la par puso en entredicho las verdaderas capacidades del Estado para enfrentarse a amenazas poco definidas y borrosas. Cabe señalar, además, que resultó en un sacudón para la mirada doctrinaria tradicional de la inteligencia, pensada centrífugamente en el ciclo, sus tiempos, producción y diseminación, y no en las condiciones de emergencia, factores sorpresa, lo imperceptible, lo innaccesible, los vaivenes en la mutación de los factores de riesgo (Manucci, 2010); en definitiva, que parecía estar atrapada dentro de agujero negro, que nadie se atrevía a husmear.

Con todo, vale señalar que en torno a la “real” existencia de dichas amenazas se atisba un amplio y no clausurado debate académico respecto de su ontología y percepción (Raza, 2007) que se coconstituye con la institucionalidad doctrina y discursos que manejan los operadores de seguridad (policiales, militares, civiles), como parte del aparataje del Estado; en este punto sí es preciso especificar, no obstante, como sostiene Lahnneman (2010, p. 200), que en el mundo actual las denominadas amenazas se han tomado difusas, rebasando su naturaleza netamente militar.

Todo este cúmulo de reflexiones implica considerar de modo paralelo el nuevo ambiente en el que tiene que moverse la inteligencia; este se encuentra ligado al objetivo de garantizar que las comunidades de inteligencia puedan enfrentar de manera oportuna los desafíos de un mundo cambiante, caracterizado por una incertidumbre estructural, ciclos contradictorios y asimétricos en materia de seguridad, factores multidimensionales de rápida mutación, con contornos borrosos y caóticos, frente a los cuales los diversos actores de la sociedad —no solo aquellos vinculados con la profesión, los decisores y la ciudadanía— se ven forzados a configurar nuevos marcos mentales y de referencia en materia de inteligencia, impulsando la legitimación

4 Se parte del entendido que la literatura que ha estructurado el mainstream proviene de Estados Unidos, Canadá, Suiza, Inglaterra, Israel, Países Bajos. Alemania, entre otros.

5 Véase Hugo Palma, *Seguridad: alcances y desafíos* (2007), quien detalla con rigor la discusión de que si constituyen nuevas amenazas, amenazas tradicionales, con nuevos comportamientos o amenazas sin parámetros claros para su definición.

de una cultura sólida que permita situar de manera natural a la inteligencia como un componente más de las políticas públicas del Estado.

Estos nuevos marcos conceptuales se han ido acoplando al desarrollo del pensamiento estratégico-prospectivo crítico, no solo con el fin de lograr una adaptabilidad sistémica en teorías, métodos y modelos analíticos (Sims, 2005; Baena, 2014), sino con el de repensar su rol con conciencia y responsabilidad social. Esto pretende robustecer prácticas con transparencia y compromiso ético, dirigidas a la transformación de la sociedad en beneficio recíproco, mediante un balance adecuado entre las acciones de los profesionales de la inteligencia y los tomadores de decisión, en los diversos niveles, como garantía del sostenimiento del sistema democrático de los diversos países.

De lo antes dicho, los expertos e investigadores en materia de inteligencia han empezado a dar mayor relevancia a las discusiones ontológicas y teóricas de la inteligencia, antes marginalizadas, en tanto que:

[...] la poca teorización en los estudios de inteligencia no es simplemente un problema de investigación académica, sino que también degrada mucho de la discusión pública del rol de la inteligencia. Desde el 11 de septiembre de 2001, los medios de comunicación e incluso algunas revistas especializadas estaban llenas de reclamos respecto de “las fallas de inteligencia”. Pero la mayoría de los que usan tal frase parecen no tener una idea coherente de lo que significa (Andrew, 2004, p. 181).

Todo lo argumentado demuestra el paulatino apareamiento de la necesidad de repensar el campo de la inteligencia y consecuentemente rebasar la tradicional mirada del ciclo de inteligencia, mediante la superación de la perspectiva endogámica del campo de estudio; es más, este ciclo ha sido cuestionado por varios expertos, que lo consideran limitado a la hora de captar la complejidad de cómo se colecta la inteligencia, cómo es juzgada la información y diseminada por los oficiales expertos en la materia (Hulnick, 2006, p. 2). Como es obvio, esta discusión medular también desafía el sentido de la producción académica de la inteligencia y, consecuentemente, la incidencia doctrinaria de sus prácticas hacia el establecimiento de una verdadera cultura de inteligencia.

Desde una perspectiva más fresca, hoy, se trabaja la discusión del campo ya no desde el centro de la disciplina, sino en el marco de sus bordes, y más allá de ellos. En otras palabras, se ha ido buscando la convergencia con otras disciplinas que proveen de nuevas luces para interpretar diversos fenómenos complejos, admitiendo como herramienta la visión posmoderna de la inteligencia:

[...] mientras el concepto de inteligencia posmoderna no puede por sí mismo caracterizar adecuadamente todas las facetas del ambiente contemporáneo de la inteligencia, el término provee de un valioso marco conceptual a partir de que cualquier cambio puede ser manejado, y recursos y métodos de la inteligencia pueden ser adaptados a la nueva era (Rathmell, 2002, p. 89).

Precisamente, el reto de este artículo es vincular la inteligencia con la semiótica de la cultura y algunos elementos de la prospectiva crítica, desde el entendido que

dicha discusión tiene como trasfondo y punto de partida considerar a la seguridad en términos “no tradicionales”, en tanto que ella es vista como un concepto derivativo de las prácticas políticas de un Estado, su sentido de identidad y el tipo de redes de interacción con otros actores (Booth, 2004); haciendo referencia a que los conceptos seminales tales como: soberanía, amenaza, política mundial, ámbito doméstico e internacional son constitutivos y constituyentes, en tanto que se tejen en lenguajes y teorías —no transparentes— que han construido sentidos de mundo desde una lógica de pensamiento binaria y excluyente (Booth, 1991, p. 314) y, consecuentemente, pistas para vivir y moverse en él.

En tal sentido, el propósito de este artículo es vincular la reflexión de inteligencia y la semiótica de la cultura y la prospectiva, con el objetivo de pensar de otra manera, produciendo un diálogo de saberes —conocimiento consiliente— para analizar la instrumentalización ideológica de un mito (el del ave fénix) en la escritura de la amenaza a la seguridad, como es el caso del Fénix como denominativo personalizado de tres operaciones contrainsurgentes (antiterroristas) propiciadas por Estados Unidos en tres escenarios diferentes: Vietnam, El Salvador y Colombia, manteniendo, no obstante, un hecho portador de futuro semiótico (significado), que parece ser transtemporal y transespacial con efectos de sentido de largo plazo, en el marcaje de trayectorias y procesos de legitimación y réplica.

En este orden de cosas, la consolidación de objetos de estudio transdisciplinarios desde la inteligencia, sin lugar a dudas, coincide con la denominada era de la información como sostiene Treverton (2004, p. 19), en torno a que el mundo futuro de la inteligencia es a la vez la era de la información y la información de la era, sin marginalizar la incidencia de la revolución tecnológica que ha detonado la producción de flujos inconmesurables de información, espacio en el cual la inteligencia debe operar. Como es obvio, esto plantea nuevos desafíos a los operadores de la seguridad, a los profesionales y expertos e inteligencia y a los tomadores de decisión, en la medida en que la inteligencia se ha tornado líquida y posnormal (Yilmazt, 2017; Serra del Pino, 2014), y por ende hoy su trabajo se centra en fuentes abiertas, en el desafío de armar rompecabezas complejos (Lahneman, 2010), sostenido en prácticas “limpias” con responsabilidad social y compromiso ético, en las cuales el factor de confianza es vital para garantizar solidez a las comunidades de inteligencia.

Todo este ambiente matiza la necesidad de redimensionar la perspectiva de la inteligencia (Marrin, 2016), teniendo en mente la producción de conocimiento consiliente —transdisciplinario— producto de un redimensionamiento crítico —más allá del *mainstream*— de su naturaleza y rol. Por lo antes dicho, va tomando cuerpo un nuevo espectro de la inteligencia, desde una perspectiva sistémica, teniendo a la prospectiva como eje; de hecho, la visión de largo plazo derivada de una información procesada técnicamente de manera anticipativa es lo que permite producir insumos válidos y rigurosos de conocimiento, a lo que se suma una producción oportuna y en tiempo real, derivada de balances estratégicos efectivos que resulten útiles y no camisas de fuerza para la ventaja decisional.

De este modo, la orientación doctrinaria de la inteligencia se tiñe de flexibilidad suficiente para rastrear anticipadamente factores de riesgo y amenaza, pero también oportunidades estratégicas para el desarrollo de los diversos actores del Estado en su conjunto y la comprensión de sus puntos de posición y posicionamiento estratégico en el tablero de las disputas del poder, sus movimientos en torno a intereses y agendas propias. Es más, la inteligencia hoy exige incorporar en el curso de su desarrollo los factores emergentes, los elementos no previstos y sorpresas para garantizar insumos de conocimiento integrales orientados al apoyo en la toma de decisiones, para la conducción de los diversos niveles de gobierno en la la conducción de los Estados, en diversas dimensiones y niveles, tanto en el ámbito doméstico como en el subestatal, supraestatal, regional, internacional y global, dado que los nuevos escenarios geopolíticos marcan un compás diferente a las prácticas de inteligencia e innovación en la conformación de nuevas comunidades guiadas por múltiples principios y valores<sup>6</sup> para moverse no solo en el ámbito doméstico sino respondiendo a las dinámicas del mundo internacional y a las lógicas globales.

Esta reflexión se enmarca, entonces, en la visión posmoderna de la inteligencia y se dirige a escudriñar los mecanismos, procedimientos y procesos de la producción de inteligencia, inscrita en orientaciones doctrinarias específicas y sin marginalizar los componentes éticos, de rendición de cuentas en un Estado democrático, sobre todo a la hora de escribir las amenazas, proceso que está siempre políticamente comprometido y frente al cual no existe neutralidad ni objetividad en la concepción positivista de los términos (Saint-Pierre, 2003). A ello se suma la necesidad de advertir los significados y sentidos de sus lenguajes y discursos de acompañamiento, así como la proyección para el largo plazo de sus prácticas.

Así, para aclarar la lógica argumental, el artículo desarrolla una discusión respecto de los presupuestos teórico-metodológicos del *mainstream*, posteriormente una crítica en torno a las limitaciones de la escritura fundacionalista de las amenazas; acto seguido, se hace una propuesta del modelo analítico transdisciplinario. De modo paralelo se trabaja en el proceso de comparación metafórica entre el mito del ave fénix y su traslación del simbolismo nacional estadounidense del águila calva; finalmente, se presentan algunas conclusiones a manera de interrogantes para la reflexión y apertura de nuevas investigaciones. Vale señalar además que para dar mayor rigurosidad al trabajo analítico se han incorporado entrevistas a expertos para matizar los argumentos presentados.

## 2. Rebasando los mantras positivistas del *mainstream*

La incesante repetición de los supuestos onto-epistémico y teórico-metodológicos del *mainstream* de los estudios sobre inteligencia, que ha defendido su naturaleza pragmática y utilitarista, marginalizando el debate definicional, empezó a mutar a fin de la década de 1990, cuando en el debate sustantivo del campo empiezan a resonar los principios teóricos, constructivistas y críticos, que inciden en la

6 El principal valor es el de la confianza y compartimentación de la información.

evolución disciplinaria. Por tanto, gran parte de la literatura empezó a ampliar el debate en torno a la ampliación de sus funciones, su rol y naturaleza frente a las nuevas dinámicas del mundo global (Murillo, 2016), escasamente convencionales, contrapuestas y contradictorias, con espacios poco definidos, contornos difusos, que impedían comprender con claridad las diversas problemáticas insertas en momentos de transformación, rupturas y disfunciones de los sistemas económicos, políticos, sociales, tras lo cual la naturaleza de la política internacional es altamente compleja.

Este proceso desafía las capacidades estatales de tener el control absoluto de las variables y factores internos y externos, toda vez que las concepciones clásicas de espacialidad y territorialidad han sido rebasadas; en otras palabras, no se puede pensar ya en procesos unívocos, lineales, sino en conflictos y contradicciones en diversas escalas y dimensiones; en agujeros negros, en disrupciones, en emergencias a partir de los cuales los momentos históricos ya no son más homogéneos y las relaciones velocidad y espacio han variado radicalmente (Manucci, 2010; Der Derian, 2009). Es más, en este punto, se insertan amplios y asimétricos entramados de intereses de distintos actores, en medio de lo cual el sentido y prácticas de inteligencia han de mantenerse “operativas” en condiciones de profunda inestabilidad; en otras palabras, es lo que Jordi Serra (2014) denomina inteligencia para tiempos posnormales. Tal caracterización asume la proactividad y anticipación en la construcción de tendencias, aglutinadas para el diseño de distintos escenarios, producto de una administración rigurosa de la incertidumbre del presente; lo cual ha sido posible una vez que se han decodificado los fenómenos contextualizados en complejidad, proyectando flexiblemente los escenarios esperados-apuesta, para el largo plazo. Sin lugar a dudas, dicho proceso constituye una verdadera interpelación a los marcos mentales lineales (Mojica, 2006) y a la fragmentación disciplinaria, poniendo sobre el tapete la necesidad de un diálogo interactivo de saberes (Cockell. *et al.*, 2011), a partir del cual la realidad no es concebida con un sentido único y, por ende, su proyección futura es sensible a la flexibilidad y al cambio.

Por todo lo dicho, la manera de producir conocimiento ligado a la episteme de la ciencia moderna para la construcción de objetos de estudio complejos, situados en contextos altamente cambiables, resulta insuficiente; ya no es posible fragmentar para conocer, separar para conocer (sujeto-objeto, por ejemplo) y, peor, para diseñar rutas analíticas y modelos operativos que permitan un replanteamiento integral de los compromisos éticos y políticos en la generación de conocimiento nuevo en torno a temáticas sensibles (Zoya, 2010); todo esto, desde el entendido que actualmente el conocimiento no puede existir en ausencia del diálogo y que el campo de la mente necesita “fertilizaciones cruzadas para mantener su vigor” (Cockell *et al.*, 2011, p. 11). A esto se suma la necesidad de fortalecer una mirada caleidoscópica, que no se restrinja al marco racional, sino que incorpore en el análisis también la intuición y la creatividad para interpretar y comprender en profundidad las diversas realidades empíricas; en definitiva, hacer también uso del pensamiento divergente o lateral (Bono, 2006; MacHale, 2009).

Justamente, por esto, reflexionar una problemática en materia de seguridad, apuntando a los estudios de inteligencia y juntamente con ellos la semiótica y la prospectiva, constituye un reto para escudriñar la escritura de la amenaza, como uno de los elementos clave de las prácticas de la inteligencia y como un aporte no solo para la evolución de los campos disciplinarios, sino un verdadero reto para comprender de manera integral los diversos fenómenos y problemáticas, mediante metodologías y herramientas de las distintas disciplinas, que contribuyen a la gestación de nuevos modelos operativos y rutas analíticas, produciendo cuerpos de conocimiento unificados. En el caso concreto de este artículo, lograr una visión panorámica mayor, para situar la instrumentalización ideológica del mito del ave fénix a la hora de escribir las amenazas a la seguridad de los Estados (Vietnam, El Salvador y Colombia), factor determinante en la planeación y ejecución de las diversas operaciones militares contrainsurgentes, cuyo artífice principal fue Estados Unidos, y que instrumentalizando los diversos sentidos del mito del ave fénix logró revestirse de una aura particular —simbólica—, garantizando la incorporación de significados dentro de un sistema de significaciones estructuradas —cultura militar—.

### 3. La escritura de la amenaza no puede ser una receta

La producción de conocimiento experto derivado del procesamiento de inteligencia, sea mediante la concepción del ciclo —lineal— o de un proceso más complejo, en definitiva le otorga a sus prácticas una función medular: la ontológica,<sup>7</sup> sobre la cual la discusión recién empieza a consolidarse con el fortalecimiento de las corrientes críticas en las ciencias sociales y su influencia en los distintos campos del saber. De hecho, situar el rol constitutivo y constituyente de la escritura de las amenazas frente a las rutas de acción decididas por los Estados es un elemento clave (Campbell, 1992, p. 18), no solo para evaluar desde qué concepción de objetivos nacionales e intereses del Estado<sup>8</sup> y otros actores se las está definiendo, sino también considerar el sentido de identidad que se defiende y el posicionamiento de los diversos actores<sup>9</sup> frente a ello. Obviamente, este proceso es implícito a las distintas disputas del poder y es desde ahí desde donde se proyecta el diseño de las doctrinas, la naturaleza de la inteligencia y el sentido de sus prácticas, del uso de la inteligencia que hacen sus diferentes operadores (expertos, profesionales y tomadores de decisiones).

Desde la producción discursiva, no hay como negar el carácter performativo de los lenguajes y la incidencia del uso metafórico de ellos, —ser constitutivo y constituyente del sentido de la realidad— sin que esto implique —por cierto— un absolutismo discursivo que niegue la realidad; esta última consideración ha sido una de las críticas vertidas por las corrientes positivistas lógicas respecto de las posturas disidentes:

7 Esta función ontológica tiene que ver con el tipo de realidad que se construye en las prácticas discursivas de reproducción y legitimación de un sentido de mundo y, por ende, de habitar en él.

8 Sea para los operadores de la inteligencia, seguridad o las mismas comunidades de inteligencia.

9 Se alude a actores del ámbito doméstico, vecinal, regional, internacional, global.

El problema fundamental de los argumentos mencionados es que en lugar de proveer una evaluación crítica de la razón posestructural como tal, relativas a sus estructuras argumentativas y críticas al fundacionalismo se reiteran —como alguien que se mira en el espejo— sus propios términos, asunciones y puntos de partida metateóricos, en una suerte de monólogo teórico (Nicholls, 2012, p. 168).

Es así que, rebasar el corsé fundacionalista para comprender que la escritura de la amenaza es “construida y flexible” es un reto inmenso, sobre todo si, como en el caso de esta reflexión, se incluye la capacidad de instrumentalizar un mito para convertirlo en símbolo como una forma de ejercicio de poder. Por ende, lo dicho hasta aquí implica no solo un sacudón al edificio fundacionalista de la inteligencia e incluye, necesariamente, en el debate temas como la percepción de la amenaza (Saint-Pierre, 2003; Massé, 2004), sino también una evaluación de sus cadenas de valor (Raza, 2007), y el nivel de incidencia de ellas en la institucionalidad y prácticas de los operadores de seguridad (militares, policiales o civiles), y la transicionalidad permanente a un futuro estructuralmente incierto e inestable en medio del cual las orientaciones doctrinarias no pueden ser camisas de fuerza.

Concomitantemente, la discusión en torno a la “desfiguración”, “exageración”, “instrumentalización” de las amenazas y de los conceptos seminales de la seguridad ha sido motivo de preocupación de una buena parte de los estudios críticos en relaciones internacionales y en seguridad; estos debates han tomado cuerpo, particularmente con el apareamiento de las denominadas amenazas emergentes (Bonds, 2015) y de sus dinámicas transnacionales, transfronterizas e intermísticas —y por la palpable preocupación de los estudios internacionales en plantear nuevos direccionamientos teórico-metodológicos para situar de modo pertinente las racionalidades internacionales contemporáneas (Llenderozas, 2013; Smith, 2005; Weaver, 2011; Sanahuja, 2015), más allá que la modalidad de los “debates”.

Adicionalmente, y para matizar el argumento, el lector ha de tener en mente que toda la reflexión precedente se articula con la inclusión de un nuevo elemento: las denominadas prácticas semiótico-discursivas y mecanismos y procedimientos, que van de la mano con cualquier intento de legitimación de una postura teórica o de un saber científico, en cualquier campo del conocimiento. No en vano el experto canadiense Robert Cox (1987; 1981) insistió en que las teorías estaban hechas a la medida de intereses y propósitos. Por ende, esta reflexión también se focaliza en las prácticas discursivas y los mecanismos y procedimientos de ideologización que van de la mano en cualquier intento de legitimación de una postura teórica en cualquier campo. Al parecer las perspectivas constructivistas en relaciones internacionales, en estudios de seguridad e inteligencia, desbrozaron el camino para el apareamiento y consolidación de las posturas disidentes críticas en sus diversas acepciones. De hecho, haber optado por las perspectivas posestructural y posmoderna para deconstruir el núcleo de la producción semiótica del mito y símbolo del ave fénix, como los cimientos de la escritura de la amenaza en las operaciones contrainsurgentes de Vietnam, El Salvador y Colombia, compromete este esfuerzo académico en gran medida. En primer lugar, porque implica desafiar la propia mirada, un “quitarse la venda de los ojos” para ver más allá de

la instrumentalidad de las prácticas de inteligencia; y, en segundo lugar, por la necesidad de evidenciar la viabilidad metodológico-analítica de la producción de conocimiento convergente, mediante el uso de algunos núcleos teóricos, tanto de la semiótica de la cultura como de la prospectiva crítica. Se pretende así lograr una comprensión integral de la instrumentalización ideológica de la amenaza contrainsurgente y sus denominaciones, a fin de comprender la trayectoria de los núcleos del sentido principales del mito del fénix —renacimiento, purificación por fuego, poder inmortal, capacidad de resiliencia, entre otros— su significación de partida, sus huellas, la evolución del sentido y la permanencia.

#### 4. Condiciones y estructura del modelo analítico transdisciplinario

No es el propósito de este artículo una exposición en detalle de la construcción del modelo operativo, todo lo cual implicaría que de solo este apartado debería trabajarse un artículo científico completo, pero sí esbozar las principales decisiones metodológicas para diseñar una propuesta analítica rigurosa y coherente.

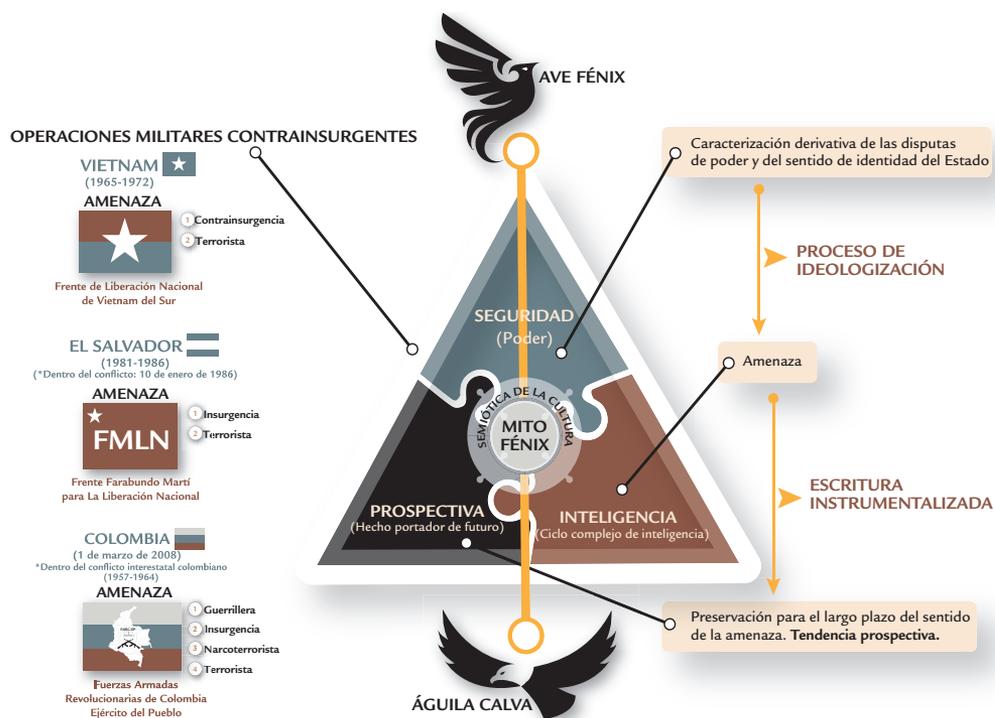
De ahí, es que las principales decisiones tomadas, como muestra la figura 1, son teóricas desde una aproximación crítica —de la cual se derivan los conceptos claves— y las metodológicas —transdisciplinarias— que permitieron orientar la derivación de los núcleos analíticos y la forma ideal para presentar los resultados. De hecho, la concepción de base propuesta es la de un rompecabezas cuyas piezas calzan adecuadamente para los momentos analíticos, aunque guarden determinados acentos en una de las piezas y sus dinámicas de relacionamiento con otras, dependiendo el *locus* de la investigación. Con todo, el lector ha de tener en mente que los bordes entre cada pieza son difusos, no hay un orden estricto: es dinámico y las piezas pueden ser estudiadas desde diversos ángulos a la vez, sin que por ello se afecte el todo de sentido. Por el contrario, cada perspectiva enriquece la mirada analítica y permite comprender en profundidad el objeto de estudio multidimensionalmente (sin esencializar, sino abriendo su complejidad).

En otras palabras, develar el proceso de instrumentalización mitológica del *ave fénix*, como correlato semiótico de los sentidos principales —características, proceso dinámico de significados con su permanencia y evolución en el tiempo—, del *águila calva*, como símbolo patrio de Estados Unidos, en tanto tal en su capacidad de “significar”. En definitiva, es ir entendiendo que los significantes que “construyeron” el sentido de realidad de las Operaciones y el Programa Fénix guardaron sinergia con el significado de base asociado: con ave fantástica, inmortal, con capacidad de renacer de las cenizas, de autopurificación con fuego, la asociación de los elementales: fuego, aire, tierra (cenizas) de resistencia, y el uso pragmático que de estos significantes, aplicados a situaciones concretas, sin dejar de lado la inyección de nuevas connotaciones asimiladas en las características del águila calva (majestuosidad, astucia, se alimenta de carroña, depredación, actuación en grupo).

En este caso, como sostiene Quezada (2005, p. 9), “el mito aparece esencialmente como semiosis o sentido vivido hecho significación en forma simbólica

concreta [...]”; es decir, si se alude al caso concreto de la narración fantástica del ave fénix, el mito quedó objetivado de forma simbólica.<sup>10</sup>

Gráfico 1  
Condiciones y dinámica del modelo analítico transdisciplinario



Fuente: elaboración propia.

De esto se desprende que las Operaciones Fénix, de El Salvador y Colombia, y el Programa Fénix de Vietnam, constituyen un espacio contextual propicio que permite evidenciar que, siendo operaciones militares de alta sensibilidad, cada uno se inscribió en coordenadas espacio-temporales particulares que definieron las condiciones de producción de las prácticas discursivas (Haidar, 2006; Cabruja, Iñiguez y Vásquez, 2000) el ritmo y evolución de las trayectorias de los efectos de sentido entramados en la narración (mito) y de su imagen dentro de una semiosfera<sup>11</sup> cultural heterogénea y múltiple.

10 Se entiende por símbolo un tipo de signo que evoca una realidad ya mediada o abstracta; no existe ninguna relación con el referente real.

11 En la semiótica de la cultura, la semiosfera es la esfera de significados y sentidos, que no es plana, se nutre de interacciones dialógicas entre las distintas significaciones; es decir, construye sentidos dinámicos y relacionales.

Por este motivo, el presente análisis se direccionó a comprender que detrás de cada diseño de cada una de las operaciones militares existió un patrón y trayectoria similar, no solo de la orientación doctrinaria, sino —y sobre todo— del imaginario del poder militar que se pretendía mostrar frente a la insurgencia, matizados por la similitud de intereses geopolíticos de Estados Unidos en las tres acciones de fuerza. Con todo, las rutas operativas y tácticas, en los tres teatros de operaciones, marcaron especificidades propias derivadas de la caracterización del “enemigo” y proyecciones distintas en los resultados obtenidos, aun cuando las tres se estructuraron metaforizando al nombre “Fénix” a las características de la propia operación. En este sentido, en palabras de Zecchetto (2002, p. 154), “en las metáforas se amplían los significados de los enunciados, de manera que aumentan los valores contenidos en ellas [...] En cierto modo la metáfora es siempre una forma de redundancia, porque ella formaliza la relación mediante una comparación”.

De lo antes dicho, hay que añadir que para la construcción del modelo se ha partido del reto de construir una estructura transdisciplinaria, para la producción de conocimiento convergente. Las fases diseñadas fueron:

- Definir el *corpus* (corte) de la materia significativa para ser estudiada, en este caso, la caracterización de las amenazas a la seguridad (contrainsurgencia) hecha por las fuerzas militares, que incidió en no solo en la organización del tipo de operación, sino en la instrumentalización del mito del fénix.<sup>12</sup>
- Estudiar la incidencia de los contextos en los que se produjeron las tres operaciones Fénix, como factor determinante en las condiciones de producción de las prácticas semiótico-discursivas a partir de las cuales se legitimaron los ejes del sentido del mito del fénix en el tipo de misión militar y sus objetivos de largo plazo.
- Develar el funcionamiento de las materialidades ideológicas y míticas<sup>13</sup> que contribuyeron a la mutación del *sentido de contrainsurgencia a terrorismo* y las implicancias de dicha evolución, que se tornaron depositarias de las principales características del mito y del simbolismo del fénix, con particularidades en los procesos no solo de construcción de sentido sino de permanencia.

Todos estos elementos permitieron definir que la ruta analítica principal se construyó desde la inteligencia al discurso y, conjuntamente con él, la posibilidad de configurar ejes de sentido en materialidades ideológicas y míticas. Estos ejes fueron la base para la ampliación y redimensionamiento del sentido del ave fénix; en otras palabras, de la resemantización de la narración (mito) y el simbolismo gráfico, asociado con los efectos de sentido producidos posteriormente por su contraste con el águila calva. Por todo ello, la definición de los ejes de sentido clave, tomados en cuenta para este análisis y que aparecen en la tabla 1, fue el paso preliminar para la construcción del modelo analítico. Tales ejes son:

12 Se hizo una revisión de la literatura en varios autores para comprender las dinámicas de las Operaciones Fénix y del Programa Fénix de Vietnam.

13 Hago referencia a materialidad como lo constitutivo, lo que le da forma a un sentido y permite comprender su funcionamiento

Tabla 1  
Unidades de sentido clave para la construcción de la matriz analítica

Núcleo de sentido	Núcleo de sentido asociado	Proyección simbólica
Renacimiento entre cenizas	Inmortalidad	Preservación en el tiempo, mirada fantástica
Purificación con fuego y especies	Mutación para el resurgimiento de un nuevo ser	Matiz ritual-religiosa en la significación del fuego
Resistencia	Vigor y poder	Niveles de resistencia y poder
Majestuosidad	Belleza que obnubila	Percepción de hermosura envolvente
Astucia	Decisiones para beneficio propio	Engaño y enmascaramiento para sorprender
Habilidad (Para la nidificación, planificación y ejecución)	Capacidad estratégica	Balance estratégico y uso del factor sorpresa para trabajar sobre los blancos
Honor	Dignidad	Renacer a una mejor vida

Fuente: Elaboración propia.

## 5. Del ave fénix al águila calva: la trayectoria del mito y del símbolo en las operaciones militares contrainsurgentes

Una vez establecidos los núcleos de significación principales que derivaron en la relación metafórica con sus núcleos secundarios (primera y segunda columna de la tabla 1), se marcaron potenciales proyecciones en la construcción del amplio sentido configurado como producto de dicha relación. La transición de la existencia mítica (fénix) a la conformación simbólica —inmortalidad y poder— en palabras de (Cassirer, 2013), podría ser entendida, entonces, como una manifestación de la “energía del espíritu con un signo sensible concreto” ícono del ave fénix. En este punto cabe señalar que:

[...] lo mítico es una fuerza expresiva en indefinida construcción [...] Las formas cambiantes de lo mítico traducen solamente la manera específica en la que una colectividad se siente a sí misma como tal en el momento el que el ser conjunto de sus miembros se pone a hacer sentido (Quezada, 2005, p. 12).

Este construir sentido, asociado con un “estilo” de cultura militar ofensiva, detonante de las tres operaciones, con la influencia doctrinaria de Estados Unidos, mostró hallazgos de la comprensión metafórica de que dichas operaciones funcionaron en dos dimensiones: la primera, que influyó en la construcción de particulares efectos de sentido, por medio de las prácticas semiótico-discursivas, tanto en la fijación de estructuras amplias de cómo pensar la guerra y específicamente la guerra contrainsurgente —luego denominada de terrorista—, normalmente, en términos de la metáfora costo-beneficio en una racionalidad de *ganadores-perdedores*;<sup>14</sup> de hecho, el dolor, la muerte, la aflicción de miles de seres humanos como producto de una guerra real (Lakoff, 1991, p. 25) y no obstante, aparece marginal en esta lógica de “negocio”, porque verlos de cerca sería casi como despertar de un sueño y ver la realidad con un espejo de aumento.

La segunda dimensión de la metáfora es asumir la guerra, como costo-beneficio, en términos de un eficiente negocio, inserto en las disputas del poder de los Estados, a los cuales se los considera en término de persona enlazada a relaciones sociales con la comunidad mundial. El territorio es su hogar. Él vive en un vecindario y tiene vecinos, amigos y enemigos. Los Estados son vistos como teniendo disposiciones inherentes; pueden ser pacíficos o agresivos, responsables o irresponsables, trabajadores o perezosos (Lakoff, 1991, p. 27).

Para matizar lo argumentado, la estructura metafórica del pensamiento sobre la guerra en el caso de las tres operaciones —en sentido de guerra asimétrica— sirvió con sus propias particularidades —que se verán más adelante— de terreno fértil para que la semilla de la escritura de la amenaza y sus mutaciones se adaptaran fácilmente a la instrumentalización del mito mediante una racionalidad que ha servido de elemento “cohesionador” de la semántica propia de las interacciones de los diversos sujetos involucrados en la guerra, pensando la cultura militar como el espacio en el cual no solo existe una dimensión material sino dimensiones subjetivas de representaciones de sus sujetos que comparten sentidos y relaciones (Garduño y Zúñiga, 2005, p. 220).

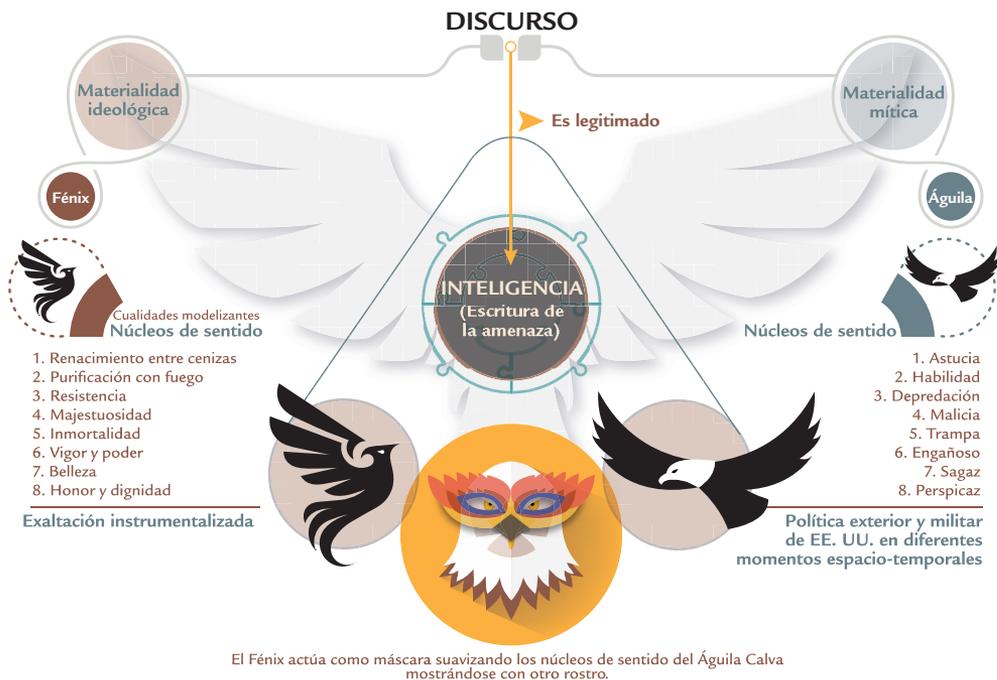
Esta cultura militar en la que se inscribieron las tres operaciones tuvo sus variaciones debido a la lógica del comportamiento doméstico de las fuerzas militares de cada operación en relación con sus “enemigos”,<sup>15</sup> desde el imaginario de un sentido de costo-beneficio y visibilidad ante la comunidad internacional de mostrar la intención de extirpar del espacio de los Estados la contrainsurgencia —catalogada— de terrorismo, por lo que incluso en los distintos discursos oficiales se buscó justificar acciones “atrocies” derivadas del empleo del poder militar en distintas dimensiones y que la figura 2 muestra en una síntesis, como resultado de una perspectiva cultural militar coincidente, como un entramado de signos que generan sentido; por ello, se podría comprender la cultura militar en el sentido que nos muestra Garduño y Zúñiga (2005, p. 22) “[...] como un producto de una serie de intercambios comunicativos que se entretreje para dar lugar a

14 Es decir, se comprende la guerra en una lógica binaria de oposición y contradictoria; esencialista, fragmentaria y reduccionista.

15 Tanto las fuerzas armadas de Vietnam, como las de El Salvador y Colombia estaban direccionadas doctrinariamente para el empleo de medios militares “adaptados” a guerra no convencional.

actos relacionados por un lado, con nuestra condición humana, por otro, con el ecosistema, y, por último, con los objetivos específicos de un marco operativo de relaciones, es decir, la organización”.

Gráfico 2  
Forma de empleo de los medios militares en función de la mutación de la amenaza en las tres operaciones Fénix



Fuente: Elaboración propia.

El empleo de los medios militares en las tres operaciones Fénix fue específico en la planeación militar de operaciones contrainsurgentes, con “tintes” y acciones operativas y tácticas antiterroristas, es decir, de destrucción total, aniquilamiento y desmantelamiento de los blancos, considerados enemigos. En el caso de Vietnam (1965-1972), el enemigo construido como terrorista fueron los miembros del Frente de Liberación Nacional de Vietnam del Sur (FNLV). El Programa Fénix se desarrolló en torno a varias microoperaciones secuenciales y simultáneas; operaciones especiales terrestres y ataques helitransportados, sostenida en una red secreta de informantes conformados por núcleos de campesinos y población civil cooptados. El centro de operaciones de este programa fue la embajada estadounidense en Saigón, por intermedio de la Oficina de Asistencia Especial. El principal *modus operandi* fueron actividades de inteligencia vía infiltración, capturas, torturas y asesinatos. Dicho programa resemantizó las cualidades de copamiento (nidificación), de la resistencia y resiliencia del ave fénix,

con el objetivo e identificar a la infraestructura civil que apoyaba a la insurgencia del FNLV. Al finalizar dicha operación, se había neutralizado a más de 80 000 agentes, colaboradores, pero no logró consolidarse en objetivo, pues la campaña contrainsurgente, apodada de terrorista, se había convertido en una derrota política para Estados Unidos (Lepic, 2014), toda vez que no pudo mantenerse con un ocupación prolongada en Vietnam, pues, a pesar de haber sido un conflicto asimétrico —entre el mayor poder de fuego del mundo y una estructura popular reducida, pero con gran capacidad de lograr alianzas con la mayoría de la población— dicho pueblo en definitiva no pudo ser sometido. En otras palabras, fue una evidencia de la derrota del Programa Fénix, que, a pesar de haber generado bajas, no pudo quebrar la infraestructura política de la resistencia. En este orden de cosas, el Plan Fénix, que no daba resultados, fue enmascarado con renovadas estructuras administrativas (Lepic, 2014, p. 10), cuando se transfiere el programa a las autoridades sudvietnamitas, para ser visto como el animal sagrado de la cultura tradicional vietnamita. Cabe señalar que:

[...] para los occidentales simboliza lo que renace de las cenizas. Pero detrás de la ambigua imagen poética, se encontraba la sórdida realidad de una gran operación de contrainsurgencia a la que tanto se le ha reprochado la falta de discernimiento en la importancia de sus objetivos, su brutalidad y en general su falta de eficacia en la tarea de contrarrestar la ocupación extranjera injustificada (Lepic, 2014, p. 11).

Es decir que el valor simbólico del ave fénix, en este caso, significaba para los estadounidenses la necesidad de aplicar todo el poder militar *para hacer cenizas a la insurgencia*, mientras que la dimensión de sentido dado a la infraestructura del Viet Cong, que no era solo la guerrilla, sino la enmarañada red política en disputa en todo el territorio, mostro resistencia, y se concentró en que las fuerzas guerrilleras lograran objetivos estratégicos en la desestabilización de los gobiernos “títere” de Saigón. En este caso, la resistencia fue efecto de sentido mostrado en el mito del fénix; dicha resistencia correspondió a una máquina guerrillera “atacada” como fuerza terrorista-guerra total,<sup>16</sup> que no pudo ser vencida, no solo por su infraestructura, sino también por el apoyo de la línea política básica dada por la tutela de revolucionarios veteranos que contribuyeron al diseño de la conducción de las operaciones insurgentes, que lograron neutralizar la denominada campaña de los corazones y las mentes.

En el caso de El Salvador (1981-1992), la acción de fuerza fue denominada Operación Fénix, una acción estratégica, en medio del contexto de la guerra y enfrentamiento de la denominada guerra civil de El Salvador en contra del grupo guerrillero que conformaba el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), con el objetivo de hacer limpieza de la zona, en acciones conjuntas con las fuerzas armadas de El Salvador, especialmente con los batallones de infantería de reacción inmediata, y batallones de infantería antiterroristas, con la orientación de asesores militares estadounidenses y patrullas de reconocimiento de alcance largo. La conducción de la operaciones militar se basó en desplegar desde un

16 Muchos analistas hacen referencia a una forma de *guerra sucia*.

manto de recuperación de la libertad desde la ética, y reposicionando el heroísmo y democracia mediante la legitimación de un imaginario del poder militar, en la reconstrucción de unas fuerzas armadas y Gobierno “purificados” por el apoyo estadounidense, hacia la construcción de planes de paz. La Operación Fénix representó un tramo de más de 10 años, en medio de la guerra.

Esta operación manejó la doctrina de limpieza/barrido de blancos estratégicos, sobre todo mediante la utilización de acciones aéreas contundentes de manera simultánea de operaciones especiales terrestres; todo ello con el apoyo de inteligencia con tortura y asesinatos extrajudiciales, con un saldo de alrededor de 70 000 muertos y entre 8000 desaparecidos, como mecanismo para la terminación de la guerra popular generalizada. La utilización de los principios de planificación, organización y administración de la fuerza militar fue selectiva y direccionada hacia el logro de metas y objetivos consecutivos, pero con gran estruendo, considerándola una guerra contrainsurgente con apariencia de guerra antiterrorista. Si se relaciona con la metáfora del mito del fénix, se alude a la purificación del país por medio del fuego barnizado de heroísmo, mediante el uso de comandos de operaciones especiales, sobre todo sobre la zona de Guazapa.<sup>17</sup>

Es más, la relación entre lluvia de fuego y bombardeos selectivos contra el FLN, con una cabalístico número 7h00,<sup>18</sup> correspondiente al inicio de la operación —el siete en la numerología es el que sella simbólicamente la perfección del universo— constituye un hallazgo que marca el sentido mágico que envolvía al fénix, a la acción de fuerza no solo en el imaginario de El Salvador con diversas lecturas y posiciones por parte de los distintos actores, en un momento en que se encontraba en plena ebullición la insurgencia, sino a la configuración de un ambiente bélico en un crudo teatro de operaciones que se había concentrado en el cerro de Guazapa. Dicho cerro era considerado por los insurgentes como un sitio heroico que dejó una huella de conflicto y muerte por la intervención del ejército de El Salvador, en combinación con los asesores estadounidenses. De otro lado, el uso de Opsic (operaciones psicológicas) y campañas de guerra psicológica fue el trasfondo de la guerra civil en medio de la intervención del territorio considerado “estratégico” y la penetración e infiltración de los grupos insurgentes, como el constante adoctrinamiento de la ideología estadounidense para configurar el imaginario de Estados Unidos como país redentor, cuya intervención estuvo blindada semánticamente por parte de la doctrina estadounidense de intervención militar para el “logro de la paz”.

Es precisamente en ese momento cuando se produce una resemantización del águila calva, con su *modelamiento negativo*, con la mascarada del fénix; esta ampliación del sentido permitió construir la materialidad política e ideológica

17 Tras la firma del Acuerdo de paz de Chapultepec se desmovilizaron las fuerzas guerrilleras y se dio por terminada la guerra civil, el 16 de enero de 1992, entre la Alianza Republicana Nacionalista y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional. Guazapa era el espacio de la posición más avanzada de la guerrilla en el corazón de El Salvador.

18 El número 7, entre varias de las civilizaciones antiguas, como los griegos, mayas, aztecas, incas, babilonios, es un número mágico, que concentra el sentido del poder, el número de la perfección. En el cristianismo se lo relaciona con el mito de que fue en el día 7 que la deidad terminó el acto de creación del universo. Se deriva también de la suma del 3 (celestes) y del 4 (lo terrenal).

a partir de la cual se instrumentalizó la amenaza como pretexto para el empleo de los medios militares. Además, dado que una guerra contrainsurgente no es igual a una guerra antiterrorista, no solo por el estilo de planeación militar que se requiere, sino por la naturaleza y rol de la inteligencia en la definición de la amenaza, en este caso concreto se vislumbra la legitimación de su accionar en una práctica discursiva casi “fantástica”, cuyo sentido se construyó y aprehendió en un proceso de constante transformación (Quezada, 2005, p. 223). Es así que metafóricamente se asumía la evolución del mismo empleo del poder militar por parte de los soldados estadounidenses en la denominada *transicionalidad* de la doctrina de seguridad y defensa (Torrijos, 2008), una mutación permanente que alude a la imagen icónica del fénix, en su proceso de transformación de un ser vivo a cenizas y de las cenizas a un nuevo ser.

Finalmente, debe considerarse que la evolución de la guerra, combinando factores tecnológicos y operacionales, respondió a momentos específicos diferenciales en el empleo de la fuerza tanto en Vietnam como en El Salvador y en Colombia, incluyendo la orientación doctrinaria.<sup>19</sup> Esto dado que:

[...] es necesario tener en consideración la presencia de las amenazas en los escenarios geoestratégicos, como la incorporación de nuevos sistemas y equipos de alta tecnología en el ámbito militar, la innovación de las capacidades de adversarios tradicionales y no tradicionales, la actualización de conocimientos a distintos campos de batalla [...] (Fuerzas Armadas de Ecuador. Comando Conjunto, 2016: xi).

En este mismo orden de cosas, la Operación Fénix de Colombia fue la más evolucionada de todas en un sentido doctrinario, tecnológico y de empleo de los medios. La operación fue considerada como quirúrgica extraterritorial y milimétrica, sostenida en la doctrina de blancos de alto valor, correspondiente a la orientación estratégica de un tipo de empleo militar, basado en ataque puntuales de blancos estratégicos específicos para el cumplimiento exitoso de una misión.<sup>20</sup> Esta doctrina se deriva en Colombia de la visión de la guerra preventiva de Estados Unidos, configurada tras el 11 de septiembre de 2001.

Esta operación, que logró aniquilar a alias “Raúl Reyes”, segundo miembro del secretariado de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), partió de una escritura específica de la amenaza, consolidada desde la primera fase de la política de defensa y seguridad democrática de Álvaro Uribe (2006-2010). La mutación de guerrilleros a narcoguerrilleros y de narcoguerrilleros a terroristas y posteriormente a narcoterroristas, sin duda, determinó la orientación del empleo militar con tecnología de punta. La decisión de aniquilar al blanco de alto valor surgió de la premisa de que la guerra terrorista se gana desde el aire (Santos, 2013), lo que alude al núcleo de sentido, asociado con *el*

19 Extracto de la entrevista exploratoria sostenida con Gustavo Iturralde, maestrante del IAEN, de la Maestría de Seguridad y Defensa, coronel de EMC del Ejército, experto en temas militares, 17/1/2018.

20 Extracto de la entrevista exploratoria sostenida con Gustavo Iturralde, maestrante del IAEN, de la Maestría de Seguridad y Defensa, coronel de EMC del Ejército, experto en temas militares, 17/1/2018.

*vuelo ligero del ave majestuosa que, en su ligereza, esconde la fuerza y sagacidad del poderoso volador, el águila calva.*

Con todo, la Operación Fénix se caracterizó por el apoyo antes, durante y después de una inteligencia conjunta en tiempo real, que desde un discurso de terrorización no hizo sino mostrar también, el *renacimiento del poder militar* colombiano con tecnología de punta, de alta precisión, despliegue rápido, toda vez que las fuerzas militares de Colombia, tras los reveses tácticos sufridos por parte de las acciones de las FARC-EP a fines de la década de 1990, lograron repotenciar su fuerza militar

Vistas así las cosas, la utilización del poder militar no ha sido estático. La ecuación tecnología/poder de empleo militar/doctrina admitió variabilidad, propia de nuevos teatros de operaciones, nuevas formas de planeación, marcando hechos portadores del futuro, que permitieron marcar las tendencias y comprender las siguientes intervenciones estadounidenses y sus potenciales formas de operación en el futuro, es decir, definiendo ya la hoja de ruta de las potenciales intervenciones, que estaban siendo pensadas con mirada prospectiva.

De manera tal que, de un empleo de armamento pesado y lento, derivado de la herencia doctrinal de la Segunda Guerra Mundial, que hizo Estados Unidos en Vietnam, con un lento desplazamiento y despliegue de las tropas, además sin un conocimiento sistémico del escenario de intervención ni de sus actores; se pasó a, en El Salvador, con un empleo intermedio, en el cual la aplicación del poder aéreo fue selectiva y se utilizó un equipo más liviano, con mayor velocidad de despliegue. Todas estas acciones estuvieron apoyadas por una inteligencia humana y tecnológica intermedia de infiltración de informantes y penetración del FMLN, aprovechando las condiciones de una confrontación asimétrica entre el poder duro militar de Estados Unidos y una bien adoctrinada guerrilla que había tejido un entramado social con campesinos, población civil, que generó una resistencia difícil de romper. Finalmente, en la Operación Fénix de Colombia se asistió a una conjunción entre evolución tecnológica y el más elevado uso militar —sofisticados equipos de interceptación, de señales, de vigilancia líquida, aparatos para medir los datos biométricos del soldado— que no solo que permitieron un mejor ejercicio de la planificación militar basada en efectos —y con blancos estratégicos— sino el logro de aniquilación del objetivo de alto valor estratégico —una de las cabezillas del secretariado en el campamento de Reyes— evitando daños colaterales, mediante una operación milimétrica extraterritorial helitransportada con consolidación terrestre. Dicha operación fue una demostración fehaciente del despliegue del ave fénix en su magnitud de magnificencia y capacidad de resistencia; en ella se cuajó la decisión estratégica de impedir que las FARC-EP pasaran de la guerra de guerrillas a la de movimientos. Para esto las fuerzas armadas de Colombia se habían asegurado poner la etiqueta adecuada a la guisa del denominado *terrorism bushstalk*.<sup>21</sup> Esto resultó funcional para construir la naturaleza de la amenaza,

21 En los estudios críticos militares que se consolidaron tras el 11 de septiembre de 2001 se aborda la reforma profunda de los aparatos de seguridad de Estados Unidos sostenida en el discurso construido en torno al terrorismo al estilo de Bush, de ahí el calificativo.

bautizando a las FARC-EP de narcoterroristas para legitimar acciones de fuerza especializadas. Paralelamente, se buscó lograr una expansión en onda imaginario de un terrorismo personalizado en Colombia, con consecuencias psicológicas de traumatismo psíquico, temor y rechazo cada vez mayor por parte de la población colombiana a este “enemigo”, que prácticamente se había atrincherado en las áreas rurales y cuyas retaguardias parecían desafiar toda autoridad, sobre todo en puntos específicos de relacionamiento con Ecuador (en especial el bloque sur-oriental), en la provincia de Sucumbíos.

## 5. Conclusiones

De las características presentadas de las operaciones se puede inferir que el despliegue de los núcleos de sentido del ave fénix se vinculó directamente con los efectos replicados por el simbolismo del águila calva, ampliando y complejizando el proceso de significación. El carácter dinámico de la cultura militar fue confiando instrumentalmente distintos significados al mito del fénix, que aludía también al espíritu de interrelación de los actores que se había construido, también dentro de la metáfora de la guerra, en tres situaciones distintas y, sin embargo, articuladas con el sentido de costo-beneficio, suavizado con la legitimación de un discurso gráfico que enmascaraba el sentido subyacente de las acciones fuerzas, suavizándolas.

De otro lado, desde las prácticas semiótico-discursivas, producidas en condiciones particulares —de cada operación— se produjo una resemantización del mito y el simbolismo del ave fénix, como una mascarada de las características modelizantes<sup>22</sup> del águila calva, para suavizar la condición de depredación, astucia, malicia, artimaña, que proyecta el propio comportamiento del ave rapaz, transformada en símbolo patrio de Estados Unidos. Esto se comprende mejor si se alude al estilo y formas del ejercicio del poder militar estadounidense, asociado con una política exterior claramente expansionista y de injerencia político-estratégica y militar en diversos países y regiones del mundo, sin importar los contrapesos desarrollados por potencias emergentes, durante la última década. En el caso concreto en las acciones contrainsurgentes-terroristas estudiadas, mediante el uso de operaciones psicológicas direccionadas a los aparatos de seguridad y la población, la intromisión de “asesores”, fuerzas de apoyo y comando directas, instalación de bases militares, acompañadas de una retórica derivada de la democracia liberal, con un matriz judeo-cristiana,<sup>23</sup> de ser los depositarios morales para combatir al “eje del mal”, ser caritativos ayudando a los Estados fallidos.

Esta forma de ejercicio del poder fue mutando pero no con un cambio radical en su núcleo entre Vietnam, El Salvador y Colombia. Así, vale señalar que en el caso del Programa Fénix de Vietnam,<sup>24</sup> el mismo fue una coyuntura contrainsurgente de

22 Se hace referencia a lo modelizante, como la condición de que un significado actué sobre otro matizando la significación de base.

23 Estados Unidos todavía carga en su imaginario el ser los “salvadores del mundo”, quienes no permitirán el ejercicio del eje del mal (terrorismo), y con dicho propósito incluso han criminalizado la migración, los movimientos sociales y ambientalistas

24 El nombre de la operación en Vietnam fue Phun Hoang.

carácter paramilitar para aniquilar a los miembros del Viet Cong, en el contexto de la guerra de Vietnam, es decir, del Frente de Liberación Nacional de Vietnam del Sur.<sup>25</sup> Su trabajo operativo se cumplió mediante unidades de reconocimiento y de centros regionales de integración, con el uso de un sofisticado sistema de operaciones psicológicas, con adoctrinamiento dirigido a la población civil, mediante el uso de la propaganda gris, junto con el imaginario de poder militar afianzado en la seguridad interna y de inteligencia. La intervención fue más directa y sus formas de ejecución se legitimaron en la conducción a nivel operativo y táctico, con un uso intensivo de medios de penetración ideológica y utilización estratégica de otros actores trabajando para sus propósitos, pero dejando una pesada huella del futuro proyectado a los potenciales nuevos mecanismos de intervención.

En la intervención de El Salvador la conducción operativa mostró una forma de actuación intermedia —entre el nivel operativo y estratégico— con una modernización del desplazamiento y despliegue de tropa, con un conocimiento más integral del escenario de intervención y una lógica doctrinaria más flexible, con la aplicación de medidas de inteligencia y contrainteligencia, vía infiltración de soldados estadounidenses y penetración del FMLN, y haciendo uso de un equipo más liviano y poder aéreo, con un ejercicio militar intermedio y con uso extensivo de diversos actores afines a la lucha contrainsurgente.

La Operación Fénix de Colombia fue una intervención de diseño estratégico-militar, con participación velada estadounidense; incluso varios expertos aseguran que quien tripuló el helicóptero Black Hawk que consolidó la operación fue un piloto militar israelí. Fénix constituyó una operación estratégica para blancos de alto valor, la primera operación de este tipo realizada en la región.

Es más, el efecto de la instrumentalización de la amenaza mediante la utilización pragmática del mito del fénix, sin duda, fue una maniobra sobre la subjetividad de sus actores, en definitiva, un claro *ejercicio biopolítico* desplegado desde el poder militar, que se confirmó en el valor performativo de la denominación “Fénix”, es decir, de la capacidad de crear sentidos de realidad diversos y de estar en el mundo. Adicionalmente se trabajó desde los núcleos de sentido del simbolismo del fénix, con visión prospectiva, toda vez que los significados modelizantes del águila calva permitieron marcar un *efecto transtemporal*, es decir, que desde la concreción de unos valores positivos se enmascararon otros negativos, que no se contradicen, sino que trabajan desde una funcionalidad sistémica, con proyección futura.

Este ejercicio de producción de sentido pretendió naturalizar el accionar del águila calva; en suma: el ave fénix es una especie de *avatar* como soporte figurativo, la expresión suavizada de la política estadounidense de intervención militar y sus resultados de cenizas y muerte sobre el enemigo. Así se han cristalizado múltiples significaciones del fénix, que no solo quedan en el plano racional de quien las interpreta sino que atraviesan el sentir de quien las analiza. Es más, mediante la materialidad política ejercida por Estados Unidos, cuyo funcionamiento se centra en la ideologización —crear un sentido de mundo— de su rol redentor de democracia

---

25 Este programa se desplegó en 44 provincias de Vietnam del Sur.

y libertad, se construyó un repertorio de valores que indudablemente catapultarán nuevos escenarios con sentidos y significados en cada proceso de denominación, y de manera particular en el momento en que se haga referencia a la cultura militar, base de la planeación y cumplimiento doctrinario de operaciones antiterroristas a futuro.

## 6. Referencias bibliográficas

- Andrew, C. (2004). Intelligence, International Relation and “Undertheorisation”. *Intelligence an National Security*, 19(2). doi:<https://doi.org/10.1080/0268452042000302949>.
- Baena, G. (2014). *Metodología de la investigación social* (3.ª ed.). Ciudad de México: Grupo Editorial Patria.
- Barger, D. G. (2005). Towards a revolution in intelligence affaire, 1-139. Santa Monica-California: National Security Research Division. Recuperado de <http://www.rand.org>
- Bonds, E. (2015). Challengind Global Warmings: “New Security Threat Status”. *Peace Review. A journal of Social Justice*, 27(2), 209-216. doi:<https://doi.org/10.1080/10402659.2015.1037630>.
- Bono, E. D. (2006). *El pensamiento lateral*. Barcelona: Paidós Ibérica S. A.
- Booth, K. (1991). Security and Emancipation. *Review of International Studies*, 313-326. doi:<https://www.jstor.org/stable/20097269>.
- \_\_\_\_ (2004). *Critical Security Studies*. Londres: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Cabruja, T., Iñiguez, L., y Vásquez, F. (2000). Cómo construimos el mundo: relativismo, espacios de relación y narratividad. *Anàlisi* (25), 68-87.
- Campbell, D. (1992). *Writing Security: United States Foreing Policy and the politics of identity*. Minneapolis: University of Minnessota Press.
- \_\_\_\_ (1998). *Writting Security. United States Foreign Policy anthe Politics of Identity*. Minnessota: University of Minnessota Press.
- Cassirer, E. (2013). *Filosofía de las formas simbólicas II* (2.ª edición ). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cockell, M., et al. (2011). *Common Knowledge: the Challenge of Transdisciplinarity*. Suiza: EPFL Press.
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Ecuador (2016). *Manual de generación de doctrina conjunta* (Dirección de Educación y Doctrina Militar ed., Vols. DMI-DOC-CC.FF.AA. -03- 2016). Quito.
- Copeland, L. (2011). Make Intelligence no war. Reframing Security with Antidiplomacy. En L. A. Crowe, *New Directions The Future of Canadian (in) Security Studies* (págs. 37-48). York: York Center of International and Security Studies.
- Cox, R. W. (1981). Social Forces, States and World Orders. Beyond International Relations Theory. *Millenium: Journal of International Studies*, 10(2), 126-155. doi:<https://doi.org/10.1177/03058298810100020501>.

- \_\_\_\_\_ (1987). *Production, Power and World Order*. Nueva York: Columbia University Press.
- Derian, J. D. (2009). The s(pace) of International Relations. Simulation. Surveillance and Speed. En J. d. Derian, *Critical Practices of International Theories*. (págs. 43-62). Nueva York: Routledge.
- Garduño, G., y Zúñiga, M. (2009). La semiótica de Lotman en la caracterización conceptual y metodológica de la organización como cultura. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 12 (39), 217-236.
- Gerber, J. S. (2005). *Transforming U. S. Intelligence*. Georgetown: Georgetown University Press.
- Haidar, J. (2006). *Debate CEU-Rectoría. Torbellino pasional de los argumentos*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.
- Hulnick, A. (2006). What is wrong with the intelligence cycle? *Intelligence and National Security*, 21(6), 959-979. doi:<https://doi.org/10.1080/02684520601046291>.
- Lahneman, W. J. (2010.). The Need for a new intelligence paradigm. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 23(2), 201-225. doi:<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08850600903565589>.
- Lakof, G. (1991). Metaphor and War: The Metaphor System Used to Justify War in the Gulf. *Peace Research*, 23(2-3), 5-19. doi:<https://www.jstor.org/stable/23609916>.
- Lepic, A. (2014). El modelo vietnamita aplicado en Irak: Operación Fénix. *Red Voltarie*, 1-15. Recuperado de <https://www.voltairenet.org/article123209.html>.
- Liaropoulos, A. (2006). A R(evolution in Intelligence Affairs)? In Search of a New Paradigm. (100). Grecia: Research Institute for European and American Studies (Rieas).
- Llenderozas, E. (2013). *Relaciones internacionales: teorías y debates*. Buenos Aires: Eudeba.
- MacHale, P. S. (2009). *Pensamiento lateral en acción*. Buenos Aires: Ediciones De mente.
- Manucci, M. (2010). *Contingencias. Cinco desafíos para una nueva década*. Bogotá.
- Marrin, S. (2016). Improving Intelligence Studies as an Academic Discipline. *Intelligence and National Security*, 31(2). doi:<http://dx.doi.org/10.1080/02684527.2014.952932>.
- Massé, F. (2004). Las dimensiones regionales: el conflicto colombiano entre la exageración e instrumentalización de la amenaza. En D. Cardona, B. Labatut, S. Lavaux y R. Sánchez (Ed.), *Encrucijadas a la seguridad en Europa y las Américas* (págs. 395-408). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Mojica, F. J. (2006). Concepto y aplicación de la prospectiva estratégica. *Med*, 14(1), 122-131. Recuperado de <http://www.umng.edu.co/documents/63968/77289/RMed2006art15.pdf>
- Murillo, C. (2016). Diplomacia, inteligencia exterior y secreto diplomático frente a los desafíos de la era global. *Policia y Seguridad Pública*, 2(5), 29-74. doi:DOI: <https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2325>.
- Nicholls, E. (2012). Los críticos de los crítico: una defensa de la razón posestructuralista en la teoría de las relaciones internacionales. *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* (12), 167-185.
- Palma, H. (2007). *Seguridad: alcances y desafíos*. Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales.

- Quezada, O. (2005). Tres apuntes sobre la semiosis mítica. *Lienzos*, 9-57.
- Rathmell, A. (2002). Towards to posmodern intelligence. *Intelligence and National Security* 17 (3), 87-104. <https://doi.org/10.1080/02684520412331306560>.
- Raza, S. (2007). Las cadenas de valor de las amenazas en la construcción de las instituciones de seguridad y defensa. En H. L.-P. (eds), *Amenazas globales, consecuencias locales. Retos para la inteligencia estratégica actual*. Quito: Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE.
- Saint-Pierre, H. L. (2003). Las nuevas amenazas como subjetividad perceptiva. 1-10. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal). Recuperado de <http://www.resdal.org/experiencias/iiichds-ponsaintpierre.pdf>.
- Sanahuja, J. A. (2015). Los desafíos de las teorías críticas en relaciones internacionales. En J. A. Sanahuja, *Teorías de las relaciones internacionales* (págs. 157-188). Madrid: Tecnos.
- Santos, J. M. (2013). *Jaqué al terror. Los horribles años de las FARC*. Barcelona: Planeta. Recuperado de <https://www.amazon.es/jaque-terror-juan-manuel-santos/dp/958422302X>.
- Serra del Pino, J. S. (2014). *Los retos de la inteligencia en tiempos posnormales*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Smith, S. (2005). The Contested Concept of Security. En K. Booth, *Critical Security Studies and World Politics* (págs. 28-62): Lynne Rienner Publishers Inc.
- Torrijos, V. (2008). Parámetros colombianos de seguridad y defensa. Evolución y perspectivas. En M. J. Bonet Locarno (Ed.), *Seguridades en construcción en América Latina. Seguridad integral. Dimensiones y enfoques de la seguridad en Colombia* (Tomo II, págs. 393-444). Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales/Universidad del Rosario.
- Treverton, G. F. (2004). *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Velasco, F., Navarro, D., y Arcos, R. (2010). La inteligencia como disciplina científica. Madrid: Plaza y Valdés.
- Weaver, O. (2011). Politics, security, theory. *Security Dialogue*, 42(4-5), 465-480. doi:<https://doi.org/10.1177/0967010611418718>.
- Yilmazt, S. (2017). A New Security Concept: Liquid Security. *International Relations and Diplomacy*, 5(6), 359-369. doi:17265/23-28-2134/2017.06.005.
- Zechetto, V. (2002). *La danza de los signos*. Quito: Editorial Abya Yala.
- Zoya, L. R. (2010). Hacia una epistemología política: la tensión entre ciencia y política en la filosofía de la ciencia del positivismo lógico. *A Parte Rei*(69), 1-17. Recuperado de <http://serbal.pntic.mec.es/AParteRei/>.

# El involucramiento militar en materia de seguridad pública: una cuestión inconclusa que se reinstala en Latinoamérica ante el desafío del crimen organizado transnacional

*Military involvement in public security issues: an unfinished question that is reinstated in Latin America facing the transnational organized crime challenge*

Daniel Darío Rodríguez

Investigador en la Universidad Del Salvador, Argentina

Correo electrónico: rodriguez\_danield@hotmail.com

*Recibido: 28-diciembre-2018. Aceptado: 2-marzo-2019.*

## Resumen

En tiempos en que se promueve con renovado énfasis un mayor involucramiento de las fuerzas armadas latinoamericanas en asuntos de seguridad pública, el propósito del presente estudio es analizar la pertinencia o no de dicha participación castrense en la materia. El análisis aborda el contexto latinoamericano del último cuarto de siglo, sin menciones nacionales específicas, en el entendimiento de que, salvo particularidades estatales concretas, existen similares realidades y condiciones estructurales en la materia. Se reflexiona en primer término sobre los rasgos constitutivos del crimen organizado transnacional, el cual opera como causa central en la justificación de la promovida participación militar fuera de su ámbito natural, el de defensa nacional. Se examinan las diferencias entre delito organizado y delincuencia común y terrorismo, también fenómenos esgrimidos como razones para que las FF. AA. intervengan en seguridad pública. La conclusión es que la participación de las FF. AA. en seguridad pública no es intrínsecamente pertinente como regla, puesto que las mismas son organismos no diseñados o concebidos para atender tal fenomenología. Fuera del alcance del estudio quedó la evaluación de la requerida transformación de las fuerzas policiales y de seguridad,

cuestión central para atender eficazmente un fenómeno tan elusivo y complejo como el crimen organizado transnacional.

**Palabras claves:** crimen organizado transnacional, delincuencia común, terrorismo, defensa nacional, seguridad pública, Fuerzas Armadas, fuerzas policiales.

### Abstract

In times in which a greater involvement of the Latin American armed forces in public security issues is being promoted with renewed emphasis, this study is intended to analyze the relevance or not of such military participation in the matter. The analysis addresses the Latin American context of the last quarter century, avoiding specific national mentions on the understanding that, except for specific state particularities, there are similar realities and structural conditions in the matter. First of all, the study reflects on the constitutive features of transnational organized crime, which constitutes the main cause in the justification of the promoted military participation outside its natural scope, that of national defense. The differences between organized crime, common crime, and terrorism are examined, phenomena that are also used as reasons for the Armed Forces to intervene in public security. The conclusion is that the participation of the Armed Forces in public security is not intrinsically adequate as a rule, since these forces are not designed or conceived to meet such a phenomenology. Beyond the scope of the study remains the assessment of the necessary transformation of the police and security forces, central issue to effectively deal with such an elusive and complex phenomenon as transnational organized crime.

**Keywords:** Transnational organized crime, common crime, terrorism, national defense, public security, Armed Forces, police forces.

## 1. Introducción

Desde inicios de la década de 1990, se registran distintos intentos tendientes a establecer como *norma* al involucramiento de las fuerzas armadas latinoamericanas en materia de seguridad pública. La promoción de la participación militar fuera de su ámbito natural se justificó fundamentalmente en las llamadas “nuevas amenazas”, un vasto conjunto de fenomenologías diversas conformado por realidades tan heterogéneas como el narcotráfico, el terrorismo, el lavado de activos, la trata de personas e, incluso, cuestiones tales como la corrupción, la pobreza o la marginalidad social. En años más recientes,<sup>1</sup> las renovadas tentativas por militarizar las funciones de seguridad pública pretenden justificarse en el objetivo de la superación del crimen organizado transnacional, un fenómeno complejo y elusivo, de accionar, despliegue e impacto creciente.

Cabe destacar que, más allá de los extendidos intentos tendientes a fundamentar la adjudicación de dichos roles a las organizaciones militares, se identifica la carencia de desarrollos teóricos y producción analítica que fundamente el mérito y

<sup>1</sup> A efectos de un rápido repaso del actual estado de situación, resulta descriptivo el artículo de Rebecca Bill Chavez, publicado en *The New York Times*, titulado *The Return of Latin America's Military* (14/8/2018).

la conveniencia técnico-profesional de asignar funciones policiales a instituciones castrenses. A pesar de ello, y contrariamente a los numerosos desarrollos sobre las temáticas del conflicto, la guerra, la táctica, la estrategia y todo lo relativo a la naturaleza y fines propios de las instituciones militares, al presente continúan reiterándose en Latinoamérica los ensayos destinados a militarizar la seguridad pública.

En este marco, la finalidad del presente estudio es analizar en términos teóricos si existe o no una adecuada y eficaz pertinencia entre la promovida participación castrense y las cuestiones de seguridad pública. A esos efectos, se evalúa en particular la congruencia medios-fines que supone la utilización de las fuerzas armadas como instrumento estatal en el “combate” al crimen organizado transnacional, flagelo que, por el grave desafío que en la actualidad representa para diversos Estados latinoamericanos, es la razón central esgrimida para el involucramiento castrense en la materia.

Para ello, el siguiente análisis se estructura en tres grandes bloques conceptuales. En el primero se aborda y reflexiona sobre la naturaleza y los elementos constitutivos del crimen organizado –en especial, en su variante transnacional–, por ser este fenómeno, en sus polifacéticas y complejas materializaciones, el principal motivo alegado para asignar las mencionadas funciones policiales y de seguridad pública a las fuerzas armadas. La referencia al crimen organizado también se fundamenta en la grave amenaza que actualmente el mismo significa para la gobernabilidad, la estabilidad institucional y la integridad de sociedades y Estados de no pocas naciones.

El segundo bloque, y a efectos de evaluar luego la cuestión central de la pertinencia de las organizaciones militares como instrumento en materia de seguridad pública, analiza el alcance que poseen dos diferentes y específicas dimensiones estatales –la defensa nacional y la seguridad pública– como políticas públicas particulares y específicas, de naturaleza sustantivamente distintas la una de la otra, con objeto y materia de responsabilidad primaria identificable de manera inequívoca para cada una de ellas, y con fines y bienes a defender y tutelar que genéricamente se hallan claramente diferenciados e individualizados más allá de puntuales consideraciones de tiempo y espacio.

En el tercer bloque, y en función del previo análisis de la naturaleza y especificidad institucional, funcional/operativa y de capacidades técnicas de las organizaciones militares, el estudio aborda la existencia o no de una adecuada y eficaz correspondencia de las mismas con los desafíos que plantea el crimen organizado transnacional, reto de los más nocivos y sofisticados (organizativa, funcional, logística, operativa y financieramente) de la actualidad.

A efectos de estas reflexiones, el estudio se encuentra dividido en siete apartados. En el inicial, se analizan los rasgos constitutivos del crimen organizado transnacional, su complejidad como empresa que debe su existencia tanto a los *multicrime groups of professional criminals* (UNODC, 2010) cuanto a la criminalidad de mercado y los mercados ilícitos. El segundo apartado identifica las diferencias

entre el crimen organizado y la delincuencia común y el terrorismo. El tercero analiza a la defensa nacional y a la seguridad pública como dos singulares dimensiones y responsabilidades estatales, a cuyas particulares misiones le corresponden agencias operativas (fuerzas armadas y fuerzas policiales) que se configuran y organizan de manera especializada. El cuarto apartado examina los criterios estructurantes de las fuerzas armadas y fuerzas policiales y, en función de los mismos, la congruencia en tanto instrumentos operativos del Estado en materia de seguridad pública. El quinto apartado aborda un sucinto balance del involucramiento militar en seguridad pública, reseñando algunos datos registrados en Latinoamérica en los últimos 25 años, en particular los riesgos y los costos derivados. El sexto apartado contextualiza los intentos de militarización de la seguridad pública en Latinoamérica, identificando los factores externos que promueven la sistemática intervención castrense en la materia. Finalmente, el último apartado refiere a conclusiones y a aspectos a evaluar detenidamente a futuro.

## 2. El crimen organizado transnacional: características, operatoria y rasgos constitutivos de un fenómeno elusivo y complejo

El fenómeno del llamado *crimen organizado*,<sup>2</sup> y en especial, su variante *transnacional*, hace referencia a un amplio y variado conjunto de delitos, cuyas diversas manifestaciones fenomenológicas son todas constitutivas de lo que podría denominarse como *criminalidad de mercado*.<sup>3</sup> A pesar de que el fenómeno del crimen organizado es sistemáticamente referido con taxativa univocidad, el mismo es, como categoría jurídica —e, incluso, como categoría analítica—, una de difícil y elusiva definición,<sup>4</sup> fundamentalmente debido a la mencionada heterogeneidad fenomenológica, al vasto y no delimitado conglomerado de delitos constitutivos que comprende, así como a la cambiante y compleja estructuración de actores y redes que lo materializan.

2 Con el objeto de dar cuenta de la diversidad y amplitud de las materializaciones que el mismo comprende, el de crimen organizado ha sido acertadamente referido como “término de envoltura”. Ver Serrano, M. (2005) y Hagan, F. (2006).

3 Sobre este concepto, ver Peter R. (1983). Desde diferente dimensión, este enfoque es plenamente coincidente con el referido “término de envoltura”.

4 Adicionalmente, y abonando lo del crimen organizado como categoría de difícil definición, cabe señalar que “la creación de una taxonomía precisa de la delincuencia organizada parece ser, en general, una tarea muy difícil, si no imposible. La variedad y las minucias son tales, que aún las propuestas más modernas de clasificación tienen el riesgo de no ser lo suficientemente descriptivas o integrales. Al mismo tiempo, todas conspiran en favor de una rápida obsolescencia de las tipologías criminológicas: la naturaleza transnacional causa complejidad organizacional; efectos de los nuevos ‘delitos finales’ sobre los aspectos estructurales de los grupos delictivos; rápidas variaciones en los mercados ilícitos disponibles” (UNODC, 2012, punto 42). Por su parte, aunque limitado y de ninguna manera abarcativo ni integral, es posible señalar como uno de los escasos ejemplos de enfoque —jurídico, en este caso— institucionalizado e internacionalmente “compartido” del crimen organizado y, en particular, el crimen organizado transnacional, a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional —Convención de Palermo— y sus respectivos protocolos, aprobada por Resolución 55/25 del año 2000 y Resolución 55/255 del año 2001 de la Asamblea General. Pese al avance representado a escala internacional por la adopción de esta Convención, cabe también señalar que, en rigor, ha sido poco lo que en términos tangibles este instrumento jurídico ha permitido lograr.

En este entendimiento, dicho fenómeno implica un polifacético y complejo conjunto de delitos no bien delimitado<sup>5</sup> que, enmarcado en la lógica de la *criminalidad de mercado*, deteriora en manera diversa el adecuado funcionamiento y las capacidades de los Estados y sus sociedades, a veces y en particular, la gobernabilidad y la estabilidad institucional de los primeros y la integridad física, los derechos humanos y la calidad de vida de las segundas.<sup>6</sup>

Entre los rasgos constitutivos más salientes del crimen organizado cabe destacar, inicialmente, a uno de naturaleza contextual. Un análisis detallado acerca de cómo opera la empresa criminal (organizativa, funcional, logística, operativa y financieramente) permite identificar que, en esencia, las más importantes, estructurales y negativas manifestaciones del delito registrables actualmente “son”, en los hechos, materializaciones del crimen organizado *transnacional*. En otras palabras, la naturaleza transnacional/global del flagelo es una realidad constitutiva, distintiva y fácticamente incontrastable. En efecto, esta naturaleza transnacional es la esencia de las principales y más nocivas manifestaciones fenomenológicas del crimen organizado del mundo presente. Sin negar que dichas manifestaciones pueden también incluir a fenómenos “locales/nacionales” (redes de extorsión, secuestros, fraude o entramados de corrupción), la dinámica delictiva organizada que en la actualidad más deteriora y golpea a sociedades y Estados es de carácter esencial e imprescindiblemente transnacional: constata ello la casi totalidad de los delitos más importantes, desde tráfico de drogas, armas o migrantes, hasta delitos medioambientales de contrabando o disposición final de desechos tóxicos en terceras naciones, cuyos “productos” de dinero son, en la mayoría de los casos, también “blanqueados” mediante sofisticadas triangulaciones y complicidades internacionales, con imprescindible participación de actores financieros globales.

5 Si bien toda “enumeración” es convencional y directamente tributaria de las categorías analíticas aplicadas, se propone reflexionar aquí sobre las manifestaciones fenomenológicas del crimen organizado que mayor impacto, alcance e incidencia negativa generan en la actualidad. En tal sentido, las principales manifestaciones comprenden hoy a variados tráfico ilegales, desde drogas, armas hasta migrantes, trata de personas, contrabando de bienes diversos, tráfico de activos culturales, delitos cibernéticos, lavado de dinero y delitos financieros varios, fraude impositivo, evasión y elusión fiscal, falsificación, piratería y delitos medioambientales. En particular, acceso, explotación ilícita y comercio ilegal de recursos naturales, como minerales, maderas nobles y biodiversidad, así como el contrabando y disposición final de desechos tóxicos contaminantes, entre los más destacables. Para un detalle de las principales materializaciones del *organized crime*, ver UNODC (2012) y UNODC (2010).

6 Respecto de la erosión que el crimen organizado genera sobre la sociedad y, en particular, sobre las estructuras estatales puede verse Peter L. (1996). El autor realiza un análisis respecto del “avance” del crimen organizado sobre el Estado y, en función del mismo, clasifica el deterioro institucional provocado en las fases de *predatoria, parasítica y simbiótica*. En la primera de ellas, según el autor, el crimen organizado es una entidad objetivamente “distinta” del Estado y relativamente fácil de “controlar” por él; en la segunda etapa, al haber logrado y contar con complicidad dentro del propio Estado para facilitar el logro de sus fines, el crimen organizado suma los beneficios de la penetración corrupta a su capacidad de empleo de la violencia; en la tercera fase, el crimen organizado pasa a “apoderarse” del Estado por medio la corrupción, cooptando a buena parte del entramado institucional del mismo como un medio para facilitar la obtención y maximización de beneficios materiales, así como para, incluso, lograr “impunidad” frente a la ley o protección contra actores criminales rivales. Aunque esta identificación de fases es realizada con base en estudios de tipos extremos, es importante destacar que las mismas son registrables —en grado variable— en diversos casos concretos, particularmente, en naciones en desarrollo afectadas por alguna de las manifestaciones criminales de mayor impacto y poder.

Esta realidad se identifica al analizar al crimen organizado en términos de la oferta y demanda de bienes y servicios ilícitos que genera y trafica, esto es, según el lugar en el que son “producidos” o explotados los bienes ilícitos y en los cuales son ellos posteriormente “comercializados” o “usufructuados”: desde drogas, armas, tráfico de personas, hasta delitos medioambientales, se observa que estos flujos de oferta-demanda, producción-consumo, poseen mayormente su origen en un país o región del mundo para luego ser dirigidos a otro país o región del planeta a efectos de su comercialización y consumo final.

Otros factores y características específicas, no menos importantes, completan los rasgos constitutivos del crimen organizado transnacional: a) la naturaleza consensual de su despliegue, que implica la corresponsabilidad efectiva entre la *empresa criminal* que oferta y la sociedad que demanda y consume sus bienes y servicios ilícitos; b) la estructura empresarial de su organización,<sup>7</sup> en tanto existen responsabilidades y procedimientos segmentados y articulados para las diversas fases de negocios y procesos, constituyéndose así una genuina “multinacional del crimen” (Arlacchi, 1985); c) el empleo instrumental de la “coerción” hacia Estado y sociedad como una herramienta táctica para viabilizar sus fines, lo que implica un uso pragmático de la violencia o, cuando menos, la amenaza de ejercicio; y d) el empleo de la “cooptación” del Estado como recurso táctico, vía la penetración y corrupción de estructuras políticas, burocráticas, judiciales y policiales para facilitar sus negocios o blindar su accionar, tanto frente a agencias del propio Estados o, incluso, frente a la competencia de otros grupos criminales.

Pero aprehender la esencia del crimen organizado transnacional, superando enfoques parciales y unilaterales, implica finalmente analizar su existencia y funcionamiento desde una doble dimensión: por un lado, como fenómeno estructurado en torno a grupos delictivos organizados que despliegan diversos delitos o *multicrime groups of professional criminals* y, por otro, como uno estructurado en torno a los mercados ilícitos, en los cuales los actores que lo viabilizan, los grupos criminales, tienen una significancia menor respecto de aquellos, e interactúan en corresponsabilidad con la sociedad que consume esos bienes/servicios ilícitos.

Si bien estos abordajes no son mutuamente excluyentes, la evidencia empírica constata el fracaso de las estrategias estatales enfocadas principalmente en la represión de los *grupos criminales*. Esas estrategias soslayan que, en esencia, son

7 Un estudio pormenorizado de la dinámica empresarial, logística, operativa y financiera del crimen organizado transnacional expone su complejidad organizacional y funcional. En este sentido, y por un momento dejando de lado las diametrales diferencias entre ambos fenómenos, las siguientes reflexiones formuladas sobre el “nuevo terrorismo” podrían ser aplicadas al crimen organizado transnacional, en tanto el mismo sería “posnacional tanto en su base social (diversa) como en su organización –redes globales en una combinación eficaz- y en sus objetivos –representaciones del capitalismo-. Su organización [...] funciona como la Red; representa a la perfección lo que el Pentágono había diseñado para su defensa contra un ataque militar: sigue funcionando aunque esté destrozado físicamente. Su dinero circula por las venas del sistema financiero atravesando todos los bancos... [su] organización financiera [...], basada en alianzas creativas es de las más innovadoras del presente, sus órdenes fluyen a través de los sistemas de comunicación global, [...] utiliza de forma indistinta los conocimientos más avanzados del mundo [...] forma sus recursos humanos en los centros” más sofisticados del planeta. Si se “quisiera atacar su poder financiero [...] se tendría que acabar con el propio sistema financiero, si se quisiera atacar su tecnología se tendrían que cerrar los propios centros tecnológicos...” [Holm-Detlev Khöler, 2001].

las dinámicas de los *mercados ilícitos* las causales subyacentes a resolver respecto del crimen organizado: numerosos casos comprueban que los “logros” frente a grupos delictivos diversos no han hecho más que desplazar el accionar criminal hacia terceros Estados/regiones, des-localizando actividades, modificando rutas o alterando los mercados de explotación/producción de sus bienes/servicios. Empíricamente, ello no hace sino corroborar la condición estructural de los mercados ilícitos globales como fundamento causal del crimen organizado.

En esta racionalidad, la experiencia de años recientes permite concluir que, si bien los grupos criminales son actores necesarios e ineludibles, su neutralización no implicará la superación del crimen organizado como flagelo transnacional global:

Tal vez lo más seguro sea afirmar que los propios grupos se han vuelto menos importantes que los mercados en que actúan. En este momento la delincuencia organizada parece no ser tanto un grupo de personas que participan en diversas actividades ilícitas como un grupo de actividades ilícitas en que algunos particulares y grupos participan. Si esos particulares son detenidos y encarcelados, las actividades continúan, porque el mercado ilícito y los incentivos que genera se mantienen. Para resolver los problemas de la delincuencia organizada transnacional, es necesario comprender la escala en que operan estos mercados (UNODC, 2010, p. 3).

Así,

La mayoría de las corrientes de tráfico ilícito examinadas [...] son el resultado de las fuerzas del mercado, y no de las conspiraciones de grupos delictivos específicos. Hay demanda de drogas, prostitución, mano de obra barata, armas de fuego, partes de animales salvajes, productos a precios rebajados, maderas nobles y pornografía infantil. Al parecer, el consumo de estos bienes conlleva poco costo moral y escasa probabilidad de detención en los entornos en que opera la mayoría de los consumidores; la demanda persiste a pesar de los enormes cambios de adaptación en la producción y el tráfico del contrabando [...] Ya sea impulsados por los mercados o por los grupos, en casi todos los casos estos problemas son transcontinentales (UNODC, 2010, p. 28).<sup>8</sup>

Finalmente, es ineludible precisar y destacar una cuestión sumamente importante, la cual no ha sido identificada o, contrariamente, ha sido sistemáticamente ignorada por los estudios relativos al crimen organizado de escala global. Sin entrar en un análisis de detalle, puede afirmarse que existe una dinámica general de los mercados ilícitos globales que reproduce las formas y los flujos norte-sur,<sup>9</sup>

8 Pese a ello, y considerando las especificidades de casos, el Informe también agrega que existen ejemplos en que, “en algunas esferas los grupos de profesionales que cometen múltiples delitos son importantes. Por ejemplo, en la corriente de cocaína hacia los Estados Unidos, que ha sido fuerte durante decenios, han aparecido los carteles mexicanos que no han mostrado reparos en participar en otras formas de delitos de adquisición, como el secuestro y la extorsión. En estos casos, no hay más opción que desarticular estos grupos y la forma más directa de hacerlo es mediante la detención y el encarcelamiento” (UNODC 2010, p. 28).

9 Como fundamento empírico de esta conclusión de lógica “norte-sur” en la materia, debe analizarse el detalle de los diferentes flujos globales de los principales bienes y servicios ilícitos, así como los respectivos orígenes y destinos de producción y consumo. A esos efectos y para mayores detalles, ver UNODC (2010).

“centro-periferia” o desarrollo-subdesarrollo de la economía lícita y formal, en la cual las naciones en desarrollo se convierten, en la mayoría de los casos, en “mercados de oferta” o proveedoras de buena parte de los bienes ilícitos que son finalmente consumidos por las sociedades de las naciones centrales en su carácter de “mercados de demanda”.

En efecto, al analizar los datos disponibles (UNODC, 2010 y 2012) se identifica que, respecto de la corriente de “oferta” de bienes/servicios comercializados por el crimen organizado desde las naciones periféricas hacia las naciones centrales, la misma involucra principalmente a tráfico de drogas no sintéticas, tráfico de migrantes, trata de personas, contrabando de activos culturales y de recursos naturales (diamantes, minerales, maderas nobles, fauna y biodiversidad). En forma contraria, son “menores” en número los flujos de “oferta” de productos que se registran desde las naciones centrales a naciones en desarrollo, los cuales comprenden fundamentalmente a tráfico de armas y a delitos medioambientales por ejemplo, la exportación y disposición final de desechos tóxicos dirigidos a Estados menores o muy pobres, los que poseen escasas capacidades de supervisión en la materia así como de control efectivo de fronteras y espacios territoriales soberanos.

Esta lógica general del crimen organizado transnacional origina y determina, consecuentemente, la forma en cómo se “reparten” la violencia y la mayoría de los costos humanos y materiales derivados de su accionar y a dónde asimismo confluyen, se concentran y se usufructúan las mayores ganancias producidas por esas actividades ilícitas transestatales, ganancias que amparadas por paraísos fiscales y secreto bancario de las principales entidades financieras de Estados desarrollados, son luego introducidas y reinvertidas en los circuitos financieros mundiales,<sup>10</sup> reproduciéndose también en esta fase o dimensión del negocio ilícito, la dialéctica de funcionamiento norte-sur o centro-periferia<sup>11</sup> mencionada.

10 He aquí la mayor fortaleza del crimen organizado y, al mismo tiempo, el elemento central a partir del cual la comunidad internacional puede, de existir genuina voluntad política, llevar adelante un efectivo combate para neutralizarlo: el “opaco” sistema financiero internacional. Si bien este “nudo gordiano” no es motivo de análisis del presente estudio, sí puede postularse que las finanzas globales representan hoy “el” instrumento que ha permitido al delito organizado alcanzar el enorme impacto y poder que posee actualmente: en efecto, por medio de las prácticas de secreto bancario, paraísos fiscales y políticas de opacidad, el sistema bancario y financiero global facilita el blanqueo de dinero sucio que el crimen organizado recicla y reinvierte en la economía formal, al punto de hacer ello imposible esclarecer la inextricable imbricación existente entre los beneficios producidos por la criminalidad de mercado y la propia economía lícita. Cualquier iniciativa multilateral que genuinamente pretenda luchar contra la criminalidad organizada debe comenzar con la erradicación de esa opacidad en las finanzas globales, la cual –en buena medida y más allá de toda declaración– está hoy mantenida por las políticas macroeconómicas y financieras de los principales Estados desarrollados, los cuales son los actores que verdadera y efectivamente establecen las reglas de juego. Ver, sobre estos aspectos, Shaxson N. (2014).

11 No existe linealidad absoluta ni automática en el reparto de mayores costos para países desarrollados y no desarrollados derivados del accionar del crimen transnacional. Sin embargo, la lógica afirmada explica los rasgos sustantivos y principales de la dinámica general de distribución de ganancias/rentabilidades, por una parte, y de daños/perjuicios, por otra. En este sentido, es importante destacar que, en la mayoría de los casos, para las naciones menores, cuando operan como “mercados de oferta”, los efectos negativos del crimen organizado se traducen en muy altos niveles de violencia que golpean al Estado y a la sociedad, en particular en aquellos casos de actividades ilícitas como las del narcotráfico, el tráfico y la trata de personas y la depredación del ecosistema, depredación que usualmente también está asociada a pugnas entre actores

En la mayoría de los casos, en el momento en que específicamente los mercados de oferta están representados por naciones en desarrollo (países menores/pobres), esta lógica de mercado se traduce en una pesada herencia para esos Estados y sus sociedades en cuanto a costos humanos, de seguridad pública, estabilidad institucional y daños medioambientales refiere, especialmente para aquellas naciones que operan como centros de producción o rutas de tránsito de bienes ilícitos, como las drogas no sintéticas. Por su parte, inversamente, también son estas naciones las que vuelven a sufrir los mayores costos humanos, de seguridad y ecosistémicos en el momento en que son los países centrales los que operan como mercados de oferta de otros tráficos ilícitos, como sucede, en particular, en los casos de tráficos ilegales de armas, así como en los de contrabando y disposición final de desechos tóxicos desde las naciones desarrolladas hasta a las naciones periféricas.

### **3. Crimen organizado: diferencias con delincuencia común y terrorismo**

En orden a precisar enfoques así como a evitar simplificaciones y reduccionismos, sobre la base de las consideraciones realizadas sobre la naturaleza y las características constitutivas del crimen organizado, parece pertinente analizar sus diferencias y sus puntos de contacto con la denominada “delincuencia común” y con el terrorismo. Esta diferenciación es, además, imprescindible desde el punto de vista de la propia superación de estos fenómenos, puesto que las estrategias (institucionales, funcionales y operativas) para combatir estos flagelos deben ser diseñadas y ejecutadas de manera coherente a la naturaleza y características particulares de cada uno de ellos.

Conceptualmente, las categorías diferenciadoras entre crimen organizado y delincuencia común pueden identificarse a partir del análisis de algunas pocas variables tales como naturaleza de la actividad o transacción, carácter del intercambio, tipo de relación, entidad de la víctima y objeto de la punición.<sup>12</sup> En efecto, podemos afirmar que: i) respecto de la naturaleza de la actividad de cada uno de estos fenómenos, mientras el delito común es esencialmente predatorio y apropiador de bienes “existentes”, el crimen organizado es intrínsecamente empresarial y productor/generador de nuevos bienes o valor agregado, constituyéndose en una efectiva entidad empresarial, estructurada y organizada bajo normas/procedimientos de mercado; ii) en cuanto al carácter y modo de

---

criminales para obtener acceso preferencial en la explotación de recursos naturales de alto valor como diamantes, maderas u otros que luego serán ilegalmente comercializados. En este sentido, el análisis de la distribución de costos y “dividendos”, según mercados oferentes y demandantes de bienes/servicios ilícitos, puede enriquecerse con la categoría analítica de “centriferia”, propuesta por P. Baker (1993), para individualizar la coexistencia contradictoria de la periferia dentro de naciones centrales y la del centro dentro de la periferia; dicha categoría aplicaría, en parte, a la evaluación de los costos humanos y de seguridad pública registrados entre naciones desarrolladas y no desarrolladas y generados por el deterioro social y la violencia desplegada por el crimen organizado.

12 Esta categorización analítica intenta establecer patrones que identifiquen claramente la lógica distintiva de cada uno de estos fenómenos. En su formulación, se han considerado a algunas ideas propuestas por R. Thomas Naylor (1997).

intercambio establecido en su accionar, mientras en el delito común se registra uno de índole involuntaria para viabilizar la transacción entre los actores — usualmente acompañado de violencia—, en el crimen organizado el mismo es de naturaleza consensual y de complicidad entre las partes, de mutua aceptación de los términos de la transacción y de los bienes/servicios ilícitos objeto de la misma; iii) atendiendo al tipo de relación posible, mientras en el delito común es obligadamente unilateral, de víctima a victimario/delincuente y nuevamente involuntario para una de las partes, en el crimen organizado la relación es de índole bilateral, de oferta y demanda, en la cual las partes involucradas reciben una y otra “algo” a cambio de la transacción pretendida o ejecutada; iv) respecto de la identificación de la víctima, mientras que en el delito común la condición de “víctima”, así como la de “victimario/delincuente”, es fácilmente aprehensible. En el crimen organizado se desdibuja completamente esa categoría para dar paso a la complicidad y corresponsabilidad entre el demandante y el oferente de los bienes/servicios ilícitos, más allá de que en manifestaciones criminales específicas como la trata de personas o el tráfico de migrantes existieren seres humanos que revisten la calidad de víctimas al ser ofertados o tratados como mercancía u objetos a comerciar entre quien los somete y quien los usufructúa, esto es, entre el demandante y el oferente; y, finalmente, v) en cuanto a “cuál” es el objeto de la sanción o punición, mientras en el delito común el castigo recae en el victimario/delincuente, en el crimen organizado el objeto de sanción se desdibuja aunque en términos de la existente corresponsabilidad, la misma podría encontrar destino tanto en quien oferta —el actor criminal— como en quién demanda y consume —la sociedad— los bienes/servicios ilícitos, con la clara excepción de aquellos cuya participación se ve impelida por el factor de la adicción y la patología, como se registra en el caso de las drogas o por aquellos que son víctimas de la criminal oferta/demanda al ser tratados como “objetos” de la misma. Este es el caso de la trata de personas y el tráfico de migrantes.

Para concluir parcialmente, debe destacarse como otra intrínseca diferencia entre ambos fenómenos la que refiere a la utilización instrumental (planificación, promoción, ejecución y defensa de sus actividades) que el crimen organizado realiza tanto de la violencia como de la cooptación/corrupción de las estructuras estatales de prevención y represión, algo muy alejado de la dinámica de la delincuencia común, estructuralmente “improvisada” y enfocada en la coyuntura de su accionar.

Respecto del crimen organizado y el actual fenómeno del “terrorismo”, más allá de las similitudes o vinculaciones que pudieren presentar, lo efectivamente importante entre ambos no son sus “parecidos” sino, precisamente, sus irreconciliables diferencias en materia de sus respectivos objetivos, naturaleza y características constitutivas.

Para contextualizar la importancia y la necesidad de destacar esas diferencias, en contra del *mainstream* vigente, baste no solo con mencionar que muchos debates y políticas<sup>13</sup> actuales conciben a ambos fenómenos casi como equivalentes

13 En efecto, mediante la “categoría política” de “nuevas amenazas” se han construido, en años recientes, estrategias y políticas de seguridad que postulan una asimilación plena entre terrorismo y crimen organizado.

sino también con recordar que, aunque finalmente no concluyera aprobándose, en el proceso de negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se planteó inicialmente incluir al terrorismo como parte de la lista de manifestaciones del crimen organizado transnacional.

Motivo de ello ha sido que, pese a ser fenómenos sustantivamente diferentes (uno posee inequívoca finalidad económica mientras el otro una de naturaleza política), es posible identificar algunas puntuales similitudes o aspectos “compartidos” entre el crimen organizado y el actual fenómeno del terrorismo transnacional. Asimismo, en contextos concretos y frente a situaciones específicas, también es factible detectar complicidades entre ambos o, incluso, confirmar que coyunturalmente determinados grupos terroristas pueden financiar sus actividades y objetivos con las ganancias obtenidas de su involucramiento en actividades delictivas como, inversamente, la criminalidad organizada puede recurrir al uso de la violencia como si lo hiciera en términos estratégicos al igual que actores terroristas.

Esas similitudes o paralelos entre crimen organizado y terrorismo refieren a que: 1) ambos fenómenos deterioran al Estado y lesionan a la sociedad aunque de diferente manera y con impactos distintos; 2) ambos representan “asociaciones” caracterizadas por una estructuración orgánica y funcional definida ya sea de verticalidad jerárquica, de red, de células descentralizadas o policéfala y segmentada, según casos; 3) ambos despliegan estrategias y ejecutan actividades diseñadas y planificadas con previsión y precisa asignación de funciones y procedimientos para cada componente de la organización; 4) ambos hacen uso de la violencia, aunque con diferente motivación, siendo ese empleo de carácter estratégico para el caso del terrorismo y de carácter táctico para el caso del crimen organizado, lo que explica que no siempre su ejercicio sea un recurso ineludible para este último; 5) ambos poseen en muchas de sus manifestaciones y salvando particularidades alcance transnacional en materia de operaciones, haciendo en ocasiones uso coordinado de las mismas rutas y redes de complicidades para mejor aprovechamiento logístico de condiciones existentes.

Sin embargo, y más allá de estos aspectos de orden organizacional o instrumental que eventualmente pudieren ser coincidentes o, incluso, de las posibles vinculaciones entre ambos,<sup>14</sup> es la finalidad intrínseca de cada uno de estos fenómenos lo que fundamentalmente los define y diferencia. En efecto, mientras el terrorismo –como actor con fines políticos– busca la desestabilización mediante el uso de la violencia política con la finalidad de lograr sus propósitos de

---

14 “Algunos especialistas en delincuencia organizada o terrorismo dudan de que existan realmente claras relaciones entre una y otro. Mark Galeotti ha hecho observar que ‘hasta ahora, los temores de que haya alianzas internacionales entre terroristas y delincuentes han resultado ser exagerados’ y Louise Shelley sugiere que ‘los vínculos entre terroristas y delincuentes organizados son mucho menos frecuentes que los vínculos entre los delincuentes organizados y los políticos’. R. Thomas Naylor encontró algunos ejemplos de alianzas oportunistas entre los dos. En realidad, algunas organizaciones de guerrilleros o algunos de sus militantes no son otra cosa que sencillos delincuentes. Un análisis más detallado lleva a la conclusión de que algunas alianzas supuestas a menudo resultan ser solamente efímeras o, según ha dicho Naylor, ‘al final de su cooperación los dos grupos suelen acabar en lados opuestos de las barricadas’” (Bovenkerk y Chakra, 2004, p. 5).

“reordenamiento”, esto es, de cambio del orden establecido, el crimen organizado tiene por única finalidad la obtención y el incremento de beneficios económicos o materiales, siendo la lógica del lucro y la ganancia su única guía.

De esta diferencia axiomática en materia de finalidad, ambos fenómenos registran otras derivadas: 1) mientras para el terrorismo el empleo de la violencia es inevitable (carácter estratégico), para el crimen organizado la violencia es solo un recurso más a utilizar en el momento en que no quedan otras alternativas (carácter táctico); 2) mientras el terrorismo pretende “destruir” al Estado, a un tipo de ordenamiento particular de *Estado*, el crimen organizado busca “utilizar” al Estado para sus objetivos, ya sea mediante la “cooptación”, de la penetración del mismo vía corrupción,<sup>15</sup> pudiendo operar en ocasiones incluso a favor del *statu quo*, en el momento en que ello implicase mantener la debilidad estatal o cuando el Estado ya hubiese sido cooptado, siempre en aras de obtener y asegurar mayores facilidades para sus negocios, protección o impunidad; 3) mientras el terrorismo persigue amedrentar y paralizar a la sociedad, el crimen organizado se vale de ella, en tanto la misma es su fuente generadora de riqueza, mercado de demanda y consumo de los bienes/servicios ilícitos por él producidos; y, finalmente 4) mientras el terrorismo pretende y busca propaganda y visibilidad pública de sus acciones como elemento inherente a su estrategia, el crimen organizado solo busca hacer negocios y, cuanto más inadvertidos, mejor.

#### 4. Defensa nacional y seguridad pública: sus alcances como políticas de Estado

En años recientes se han registrado sistemáticas iniciativas y experiencias<sup>16</sup> que postulan la intervención militar en la prevención o represión de fenómenos delictivos,<sup>17</sup> en especial, de aquellos que constituyen el amplio y variado conjunto de la *criminalidad de mercado*. Sin embargo, debido a su particular y compleja naturaleza, estos heterogéneos fenómenos<sup>18</sup> reclaman para su efectiva superación

15 Con anterioridad se analizó que, en su obra *Transnational Organized Crime versus the Nation State*, P. Lupsha categorizaba en tres etapas el desarrollo del crimen organizado: la predatoria, parasítica y simbiótica. En estas dos últimas fases, la corrupción del entramado institucional estatal por parte de la empresa criminal es cuestión de grado, practicada como parte de su estrategia de facilitación, sostenimiento y maximización de beneficios, tanto económicos como otros relativos a su autopreservación y crecimiento. Vía corrupción, el crimen organizado se apodera de la estructura institucional del Estado.

16 A pesar de que consideramos de validez general a las premisas y postulados aquí expuestos y analizados, cabe señalar que —más allá de obligadas referencias a casos de terceras naciones— las reflexiones siguientes abordan la materia propuesta a partir y desde la específica realidad de las naciones latinoamericanas, de su configuración estatal concreta y en coherencia con sus propios y característicos rasgos históricos.

17 Si bien la “delincuencia común” no es un factor ausente, el fundamento discursivo de mayor peso en la promoción del involucramiento militar en la materia es hoy —y desde hace años— el “combate” a algunos de los más importantes fenómenos que constituyen el abanico del “crimen organizado” y su “criminalidad de mercado”. Dentro de este conglomerado, el principal factor causal que en la actualidad tracciona la participación castrense más allá del ámbito de la defensa implica, fundamental aunque no exclusivamente, al tráfico de estupefacientes.

18 Deliberadamente no se analizará aquí el caso de las denominadas “nuevas amenazas”. Más que una categoría analítica este término opera como “categoría política” que, desde hace poco más de dos décadas, ha sido instrumentalmente esgrimida para justificar y otorgar funcionalidad a puntuales intereses y a concretas estrategias/políticas de seguridad —en particular para Sudamérica/Centroamérica—, tendientes a militarizar

evaluar detenidamente si es que, en efecto, son los instrumentos castrenses tantas veces propuestos los medios más idóneos o, si en cambio, no debería optimizarse para ello las capacidades y el funcionamiento de las diferentes instancias estatales encargadas de gestionar de manera primaria las cuestiones de seguridad pública.<sup>19</sup>

En este contexto, identificar el alcance que poseen dos diferentes y específicas dimensiones estatales, la defensa nacional y la seguridad pública, es condición para analizar luego la pertinencia e idoneidad concreta de sus respectivos instrumentos operativos (fuerzas armadas y fuerzas policiales) en los esfuerzos de superación del crimen organizado en particular y de la gestión de seguridad pública en general. Como consideración axiomática se asume que la defensa nacional y la seguridad pública son responsabilidades indelegables del Estado, de todo ordenamiento estatal y ambas representan a un elemento constitutivo por excelencia del Estado de derecho, el legítimo monopolio de la violencia.

Sin obviar la creciente complejidad que hoy caracteriza a las dinámicas y cuestiones de defensa nacional y de seguridad pública, es preciso destacar que defensa y seguridad refieren a dos *políticas públicas particulares y específicas*, de *naturaleza* sustantivamente distintas una de otra, con *objeto y materia* de responsabilidad primaria inequívocamente identificables para cada una de ellas, con *finés y bienes* a defender y tutelar que se hallan claramente diferenciados e individualizados más allá de consideraciones concretas de tiempo y espacio: estas premisas no se derivan de determinaciones a priori, sino que se originan y fundamentan en la realidad tangible a la que cada una de estas políticas estatales debe abordar, esto es, en las particularidades y especificidades de la propia fenomenología a las que cada una de ellas debe atender y gestionar.

En efecto, mientras que la *seguridad pública*, más allá de cómo se denomine a la instancia institucional y a la política que se encarga de tales responsabilidades, posee por obligación la custodia y salvaguardia de las libertades, garantías y derechos de los ciudadanos, su vida y sus bienes, la *defensa nacional* se orienta a preservar la propia existencia del Estado, su integridad territorial, soberanía e independencia de actores externos al mismo.

En este sentido, la diferenciación entre *defensa nacional* y *seguridad pública* se origina en dos ámbitos de la realidad y de las responsabilidades del Estado que poseen naturalezas específicas, distintas y fenomenológicas propias que, consecuentemente, exigen para su eficaz tratamiento el diseño, formulación y materialización

---

las funciones de seguridad pública vía la participación castrense en una “materia” cuya naturaleza es propia de la seguridad interior de los Estados. En este sentido, y en tanto concepto de fuerte “carga política”, las “nuevas amenazas” afirman una asimilación plena entre terrorismo y crimen organizado, conformando un vasto conjunto de fenomenologías a las que incluso se agregan cuestiones como la pobreza, la marginalidad social y los “populismos radicales”. Pese a no desarrollar aquí esta cuestión, el análisis y las conclusiones que se formulan acerca de las políticas de defensa y de seguridad pública en relación con el crimen organizado se asumen como plenamente válidas para las llamadas “nuevas amenazas”.

19 En enfoque genérico, sin pretender un análisis de detalle, puede afirmarse que más allá de los matices existentes, como categorías objetivas de responsabilidad estatal referidas a la custodia del orden público y a la preservación de la vida/bienes de los ciudadanos, los términos de seguridad pública, seguridad interior, seguridad interna o seguridad ciudadana implican fácticamente lo mismo en casi cualquier ordenamiento estatal moderno.

de políticas, instancias institucionales e instrumentos operativos particulares. En otras palabras, la naturaleza distinta de las realidades a las que deben atender la defensa y la seguridad obliga, ineludiblemente, a un abordaje de las mismas con políticas, instrumentos y estrategias propias y sumamente especializadas.

En esta racionalidad se identifica que, para responder adecuadamente a las realidades concretas de “hacer la guerra” o de “proteger a los ciudadanos y combatir el delito”, las instituciones y organismos estatales deben *configurarse y organizarse de manera inequívocamente especializada*.

Esta especificidad de ordenamientos e instrumentos requerida para la defensa nacional y la seguridad pública involucra a variados aspectos exclusivos y distintivos para cada una de estas esferas. Ejemplo son los respectivos cuerpos doctrinarios, las singulares capacidades técnicas para la formulación de políticas/estrategias, las particulares configuraciones institucionales/burocráticas y las específicas agencias operativas, especializadas funcionalmente en los imperativos diferentes de “hacer la guerra” (defensa nacional) o de “proteger a los ciudadanos y combatir el delito” (seguridad pública).

Esos organismos operativos del Estado,<sup>20</sup> las fuerzas armadas para el caso de la defensa y las fuerzas policiales para el caso de la seguridad pública, poseen y se caracterizan por *distintos y particulares criterios estructurantes*, que implican para cada uno específicos planeamientos operativos y de diseño de fuerzas, diferentes doctrinas de empleo y procedimiento, especializada formación/adiestramiento de recursos humanos y singulares y diferenciados equipamientos y sistemas de armas.

## 5. Los instrumentos operativos del Estado en la superación del crimen organizado transnacional

Desde un enfoque funcional-operativo es, entonces, la propia naturaleza y fenomenología del objeto de su misión lo que determina la concepción y los criterios estructurantes de una agencia estatal: estas premisas son particularmente importantes en la evaluación sobre cuáles son los más aptos instrumentos para superar el crimen organizado.<sup>21</sup> Este debate<sup>22</sup> no puede descontextualizarse de coyunturas internas ni del impulso y promoción de intereses nacionales de terceros Estados sobre la región.

20 Es de destacar que, desde un abordaje sistémico del ordenamiento estatal, la apuntada diversificación funcional de agencias operativas estatales para atender dimensiones sustantivamente diferentes posee una estrecha relación con el margen de desarrollo de la entidad estatal de referencia: muchos de los Estados más armónicamente articulados de la actualidad se caracterizan por contar con agencias diversas y específicas que le permitan atender, de la forma más eficaz posible, los singulares y diversos desafíos que se le presentan.

21 Este debate se plantea fundamentalmente en Latinoamérica de cara a la superación de la más significativa materialización del crimen organizado, el narcotráfico. El narcotráfico es hoy la manifestación fenomenológica más importante del crimen organizado transnacional en razón de su formidable alcance, poder económico y violencia desplegada, violencia que es particularmente grave para el caso de los países productores de drogas no sintéticas y para aquellos que funcionan como tránsito o puerta de entrada al principal mercado consumidor del planeta. Sin embargo, es preciso tener presente que la logística actual del crimen organizado transnacional opera con base en recorridos “politráficos”, esto es, rutas por las que la empresa criminal trafica variados bienes, desde drogas, armas hasta seres humanos.

22 Debate también aplicable para las mencionadas “nuevas amenazas”.

En orden al análisis previo, emerge una correspondencia natural de las *fuerzas policiales* respecto de la preservación de la seguridad de los ciudadanos y del combate al delito y al crimen organizado: ellas son los instrumentos del Estado que *originalmente y de manera directa se diseñan y estructuran atendiendo a la naturaleza y la dinámica de dichos desafíos*, realidad esta que no es aplicable de ninguna manera a las fuerzas armadas, que son organizaciones destinadas a “hacer la guerra”.<sup>23</sup>

La lógica de la seguridad pública y del crimen organizado, requiere de una configuración operativa que solamente puede hallarse en la naturaleza y configuración orgánica-funcional de las fuerzas policiales: solo estas poseen por diseño los medios necesarios para la aplicación de la ley y la prevención y represión del delito, por medio de sus instancias especializadas de recursos humanos, investigación, inteligencia, equipamiento y doctrinas de procedimiento para atender y desplegar con *gradualidad y proporcionalidad* las competencias y atribuciones del Estado relativas al ejercicio del monopolio legítimo de la violencia.

Contrariamente, en la totalidad de los casos conocidos, las fuerzas armadas son concebidas, diseñadas y estructuradas en orden a un *objeto* que no es sino el de *combatir militarmente* (hacer la guerra) a otras fuerzas militares en defensa de la integridad territorial y de la soberanía; en términos de naturaleza profesional, ello en nada se relaciona con las tareas de carácter policial consistentes en la lucha al delito.

En tal sentido, basta con reflexionar acerca de las limitaciones o, imposibilidad- que registran las organizaciones militares para hacer efectivos los principios de proporcionalidad y gradualidad, elementos centrales del corpus operativo de fuerzas policiales, cuando se las involucra en funciones de seguridad pública.

Esta limitación de carácter esencial se debe a la básica razón de que la *fuerza militar* se diseña, estructura y despliega a efectos de *destruir al enemigo*, una lógica que es abiertamente no procedente para su desempeño y accionar en materia de prevención y represión del delito y protección a los ciudadanos: el objeto que es propio y privativo de toda organización militar (el *hacer la guerra*) se caracteriza por el *despliegue de la fuerza*, siendo la *fuerza sin límites la esencia de la guerra* (Huntington, 1995, p. 64).<sup>24</sup>

A la luz de ello, es manifiesta la naturaleza incompatible de la organización militar<sup>25</sup> (su *ethos*, finalidad, organización, adiestramiento, doctrina de empleo

---

23 Ello es así a pesar de que en términos de excepción, en algunos países y por diversos factores, las fuerzas armadas participen hoy del combate al delito organizado o se le hubieren asignado tareas concretas relacionadas con la seguridad pública.

24 En su clásico texto de los años cincuenta, *El soldado y el Estado, teoría y política de las relaciones cívico-militares*, al comentar la obra del militar prusiano Carl von Clausewitz, el autor destaca como esencia de lo militar el despliegue de la fuerza y señala que, para el pensador decimonónico, la característica constitutiva es la fuerza sin límites: lo *distintivo* de una organización militar no es sino su capacidad y disposición para la *destrucción* del enemigo.

25 A pesar de que hace tiempo hubieren quedado superadas su visión de la táctica y de que sus afirmaciones sobre los principios de la estrategia no fueran más distinguidas que las de otros pensadores y estrategas militares (Huntington, 1995, p. 63), fue Clausewitz quien destacó de manera inédita la naturaleza de la guerra y quien también mejor captó e identificó su carácter dual, autónomo y subordinado a la vez. En este

de medios y su equipamiento) con las capacidades y perfiles operativos necesarios para la eficaz superación de la criminalidad: las fuerzas armadas no solo no poseen los recursos requeridos para luchar contra el delito en los términos en que por la *naturaleza de su diseño sí los poseen las agencias policiales*, sino que además las organizaciones castrenses han sido concebidas bajo una lógica —*destruir al enemigo*— que en ninguno de sus términos —“destrucción” o “enemigo”— se ajusta y corresponde a la naturaleza de la misión de la seguridad pública, consistente en la protección de la vida y bienes de los ciudadanos y en la superación tanto de la delincuencia común como de las complejas materializaciones del crimen organizado.

Esta *no correspondencia* entre *medios* (fuerzas armadas) y *finés* (protección de la ciudadanía y prevención/represión del crimen organizado), nos vuelve al punto inicial de reflexión: las fuerzas armadas y las policiales tienen su origen en diferentes ámbitos de la realidad que consecuentemente requieren, para su eficaz tratamiento, instrumentos operativos especializados y diseñados en función de dichas especificidades.

## 6. Un balance de la participación militar en seguridad pública

A raíz de la compleja realidad de algunas naciones latinoamericanas, para atención a casos puntuales y de extrema gravedad en los que el impacto del crimen organizado hubiere superado a las fuerzas policiales, la mayoría de los ordenamientos estatales de esos países contempla la excepcionalidad de una participación parcial —apoyo logístico o intervención particular y acotada temporalmente— de las fuerzas armadas en asistencia a las fuerzas policiales.

En orden a los fundamentos expuestos, el análisis empírico constata que tampoco esta intervención militar en materia de seguridad se encuentra libre de riesgos ni es augurio de resolución de problemas: al menos en las últimas dos décadas, en los casos en que se efectivizó, de ninguna manera esta intervención resolvió los problemas de seguridad existentes, ni menos aún contribuyó a superar las causas que los originaron. Por el contrario, el involucramiento castrense ocasionó o contribuyó a generar otras dificultades, entre las que aparecen desde los riesgos de desnaturalización profesional militar, hasta los peligros referidos al uso desproporcionado de la fuerza y las violaciones de las garantías cívicas y de

---

sentido, es interesante apuntar *cómo*, con *qué finalidad* y en *qué términos* el pensador prusiano, quien en palabras de Huntington (1995:63-64) ocupa “un papel comparable al de Marx [...] [puesto que] la mayoría de los escritos que aparecieron antes del suyo eran preliminares, fragmentarios[...] y la mayoría de lo que se escribió después de él era exegético e interpretativo respecto del sentido del maestro”, entendía a lo militar en su más amplio e integral sentido: “Every activity in war, therefore, necessarily relates to the combat either directly or indirectly. The soldier is levied, clothed, armed, exercised, he sleeps, eats, drinks and marches, all merely to fight at the right time and place” (Clausewitz K. v., *On War*, Book I, Chapter 2, Ends And Means In War, London, 1873, s/p.). “Toda actividad militar está relacionada, directa o indirectamente, con el combate. Es el fin por el cual un soldado es reclutado, equipado, armado y entrenado, y el propósito por el cual come, duerme, bebe y marcha es, simplemente, que él debe luchar en el lugar y momento correcto” (la traducción es propia). Estas reflexiones *sin tiempo* sobre la naturaleza propia de la guerra y de lo militar, sin duda exponen la más intrínseca incompatibilidad de correspondencia entre las organizaciones castrenses y toda otra misión y función que no fueren la estrictamente bélica.

los derechos humanos. Situaciones estas que, en parte, se vinculan también al incompatible diseño y configuración funcional/operativa de las fuerzas armadas para atender requerimientos para los cuales no fueron estructuradas.

También se identifica como riesgo que, en el momento en que se materializó dicha excepcionalidad de intervención castrense, la misma pasó de una situación singular y transitoria a convertirse en regla “ordinaria” a partir de la cual algunos Estados enfrentan la delincuencia y, particularmente, el crimen organizado. Pero, al enfocar el “fundamento” más importante del involucramiento castrense en seguridad pública —el combate al narcotráfico— es donde aparecen los mayores fracasos<sup>26</sup> y riesgos del involucramiento militar: “la evidencia indica claramente que estas políticas [...] no han producido impactos significativos [...] En suma, existe una brecha enorme entre los objetivos declarados y los resultados concretos que se han logrado desde que se lanzó las ‘guerras contra las drogas’ al inicio de los 70” (Youngers y Rosin, 2005, p. 13).

Además “si bien los efectos varían significativamente según el país [...] las políticas estadounidense antidrogas han contribuido a confundir y traslapar las funciones militares con las policíacas, han militarizado a las fuerzas policíacas y han insertado a las fuerzas militares en actividades de seguridad interna. De este modo, se ha fortalecido a las fuerzas militares a expensa de las autoridades civiles. También han exacerbado los problemas que siguen produciéndose en el área de derechos humanos y han generado fuertes conflictos sociales e incluso inestabilidad política” (Youngers y Rosin, 2005, p. 414).

A ello debe agregarse que, en algunos países, esta dinámica también interfiere en los avances logrados en materia de control político de las instituciones castrenses. Si bien la región latinoamericana se encuentra en un momento histórico muy diferente al de tres décadas atrás, el tema de las relaciones cívico/militares —y dentro de él, no ya la cuestión de la subordinación castrense a las instituciones y gobiernos civiles, sino la referida al gobierno/conducción política de las fuerzas armadas— es uno que aún no se ha consolidado plenamente<sup>27</sup> en todos los países de la región.

## **7. Contextualizando el debate latinoamericano sobre la militarización de la seguridad pública**

El contexto en el que desde hace años se promueve la participación militar latinoamericana en seguridad interna y combate al crimen organizado se relaciona, en buena medida, con factores externos y políticas de promoción de intereses de terceros Estados. Es posible identificar que ese involucramiento militar viabiliza al

---

26 A este respecto ver, entre otros, Isacson, A. (2008).

27 En el marco del análisis de casos concretos, el estudio antes referido, señala incluso que “El carácter confidencial de los programas antidrogas puede llegar a exacerbar aún más los problemas de la falta de control civil y la impunidad en el seno de las fuerzas militares, contribuyendo así a la proliferación de la corrupción en circunstancias en que el personal castrense disfrute de un contacto más directo con el tráfico de drogas” (Youngers y Rosin, 2005, p. 420).

menos dos elementos de interés del actor continental preeminente, los EE. UU.: por una parte, contribuye a invisibilizar las corresponsabilidades de “demanda” respecto del más importante flagelo del crimen organizado —el narcotráfico—, mediante el apuntalamiento de su resolución en el enfoque de “represión en las fuentes” (oferta) o de represión de las rutas de tránsito de sustancias ilícitas hacia su territorio;<sup>28</sup> por otra parte, en tiempos en que desaparecieron antiguos paradigmas que aseguraban presencia, la militarización de la seguridad pública latinoamericana también permite a Estados Unidos preservar influencia regional por medio del mantenimiento de relaciones profesionales que sus estructuras castrenses despliegan hacia las organizaciones militares latinoamericanas, basadas en la canalización de recursos y asistencia antinarcóticos.

Cabe destacar que esta política que Estados Unidos promueve hacia Latinoamérica no guarda ninguna relación con la concepción de competencias y el modelo institucional de *diversificación funcional* de las organizaciones operativas del Estado que la propia nación estadounidense posee hacia su interior.

En efecto, en la arquitectura institucional estadounidense están claramente establecidas las esferas de responsabilidad y competencias de sus fuerzas armadas. Desde finales del siglo XIX, las fuerzas armadas de EE. UU. tienen vedada su participación en funciones de aplicación de la ley hacia el interior del país: el ordenamiento normativo e institucional estadounidense distingue y separa explícitamente la naturaleza de las dimensiones de seguridad interior por una parte y de defensa por otra, asignando inequívocamente a agencias civiles las tareas de aplicación de la ley y a las organizaciones militares las relativas a la defensa exterior de la nación.<sup>29</sup>

En este sentido, el “debate” y las experiencias sobre la militarización de seguridad pública y la lucha contra el crimen organizado en Latinoamérica o, en otros términos, la asignación de funciones policiales a las fuerzas armadas debería, además de evaluarse a la luz del análisis expuesto, ser también considerado en función de la propia experiencia y política que en la materia hacia su interior

28 Por diversos motivos, el involucramiento de las fuerzas armadas latinoamericanas opera funcionalmente a esos objetivos.

29 El Código de Estados Unidos, Título 18, Parte I, Capítulo 67, Sección 1385, *Uso del Ejército y la Fuerza Aérea como Posse Comitatus*, “Acta Posse Comitatus” del año 1878 y revisiones posteriores, establece que: “El que, a excepción de casos y circunstancias expresamente autorizadas por la Constitución o por un Acta del Congreso, intencionadamente utilice cualquier rama del Ejército o de la Fuerza Aérea como un posse comitatus o para aplicación de la ley, será multado bajo este título o encarcelado no más de dos años, o ambas”. Dos son los principios que inspiran y subyacen al *Acta Posse Comitatus* —y, desde entonces, inseparables del ordenamiento institucional estadounidense—: en primer término, el firme control civil al que se hallan sujetas las fuerzas armadas bajo la forma de los representantes civiles electos en el Congreso y, en segundo lugar, la prohibición explícita de emplear a las fuerzas armadas en tareas de aplicación de la ley, esfera de responsabilidad propia de agencias policíacas civiles. Es pertinente señalar aquí que, en los términos analizados por Withers, Santos e Isacson (2010, p. 7), “La Ley Posse Comitatus jugó un papel central en el debate sobre el uso de los militares en esa función [tareas en materia antidrogas]. En 1988, durante las audiencias en la Cámara de Representantes y el Senado sobre la participación de los militares para frenar la entrada de drogas al país, los expertos del Departamento de Defensa coincidieron en su oposición a la expansión de las funciones de los militares y advirtieron sobre los peligros de permitir que estos asumieran el rol de policía”.

promueve Estados Unidos, el país que con mayor sistematicidad postula a las fuerzas armadas latinoamericanas cumpliendo labores policiales.

El modelo Posse Comitatus ha funcionado bien para los Estados Unidos. Tanto las FF. AA. como las instituciones policiales estadounidenses se han beneficiado de la clara separación entre sus roles y misiones. Es, pues, lamentable y alarmante que Washington haya impulsado el camino opuesto en América Latina y el Caribe. A lo largo del último siglo, y hasta el día de hoy, los programas de ayuda de EE. UU. han incentivado a los militares del hemisferio a asumir roles internos que serían inadecuados, o incluso ilegales, en los EE. UU. (Withers, Santos y Isacson, 2010, p. 15).

## 8. Conclusiones

A manera de conclusión central, y focalizando en el análisis de la pertinencia medios-fines, se evalúa que la participación militar en cuestiones de seguridad pública representa un abordaje inadecuado en la gestión de dicha materia. Ni siquiera el “combate” al mayor desafío de seguridad pública de la actualidad latinoamericana —el crimen organizado transnacional y, dentro del mismo, el narcotráfico— puede argumentarse como fundamento válido de los ensayos/propuestas tendientes a instalar como norma el involucramiento castrense en la materia. A la luz de la evidencia empírica, ello no solo resulta ineficaz sino también riesgoso en términos de garantías cívicas, derechos humanos y relaciones cívico/militares. Buena parte de lo inapropiado de involucrar a las fuerzas armadas en estas cuestiones, y particularmente en la lucha al crimen organizado, radica en que las mismas son organizaciones operativas concebidas y diseñadas para atender responsabilidades estatales de naturaleza, fenomenología y dinámicas específicas y muy diferentes a las que identifican a las cuestiones de seguridad pública.

Finalmente, el análisis de la coherencia o congruencia medios-fines constata que, contrariamente al involucramiento militar en materia de seguridad pública, la adecuada y eficaz aplicación de la ley y prevención/represión del delito requiere de instancias/organizaciones estatales especializadas en recursos humanos, investigación, inteligencia, equipamiento y doctrinas de procedimiento, que permitan atender y desplegar con *gradualidad* y *proporcionalidad* las competencias y atribuciones del Estado relativas al ejercicio del monopolio legítimo de la violencia. Evaluar los mejores cursos de optimización de las instancias operativas específicas responsables de seguridad pública —las instituciones policiales— se presenta como la contracara a la militarización de dicha materia.

## 9. Referencias bibliográficas

- Arlacchi, P. (1985). Tendencias de la criminalidad organizada y de los mercados ilegales del mundo actual. *Revista del Consejo General del Poder Judicial*, n.º 16.
- Baker, P. (1993). Chaos, Order and Sociological Theory. *Sociological Inquiry* 63/2.
- Bovenkerk, F., y Chakra, B. A. (2004). Terrorismo y delincuencia organizada. “Foro sobre el Delito y la Sociedad”. Oficina ONU contra la Droga y el Delito, vol. 4, números 1 y 2.
- Bill Chavez, R. (14/8/2018). The Return of Latin America’s Military. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2018/08/14/opinion/mattis-latin-americanas-military.html>.
- Clausewitz, K. v. (1873). *On War*, Book I, Chapter 2, “Ends and Means in War”. London.
- Código de Estados Unidos (1878). Título 18, Parte I, Capítulo 67, Sección 1385, Uso del Ejército y la Fuerza Aérea como Posse Comitatus, “Acta Posse Comitatus”, 1878 y revisiones posteriores.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000/2001). Convención de Palermo y respectivos Protocolos, Resolución n.º 55/25, año 2000 y Resolución n.º 55/255 año 2001 AG.
- Hagan, F. (2006). “Organized Crime” and “organized crime”: Indeterminate Problems of Definition. *Trends in Organized Crime*, vol. 9, n.º 4.
- Holm-Detlev, K. (21/9/2001). Bin Laden es más posmoderno que Bush. *El Mundo*.
- Huntington, S. (1995). *El soldado y el Estado, teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Isacson, A. (2008). Las frustraciones de la lucha antidrogas. Woodrow Wilson International Center For Scholars. “Observatorio de Democracia y Seguridad”, Seminario Internacional. Bolivia.
- Lupsha, P. (1996). Transnational Organized Crime versus the Nation State. *Transnational Organized Crime*, vol. 2, n.º 1.
- Naylor, R. T. (1997). Mafias, Myths and Markets: on the Theory and Practice of Enterprise Crime. *Transnational Organized Crime*, vol. 3, n.º 3.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC][2010]. *La globalización del crimen: evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada transnacional*. Viena: UNODC.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Compendio de casos de delincuencia organizada*. Viena: UNOD.
- Reuter, P. (1983). *Disorganized Crime, the Economics of the Visible Hand*. Massachusetts: The MIT Press.
- Shaxson N. (2014). *Las islas del tesoro: los paraísos fiscales y los hombres que se robaron el mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Serrano, M. (2005). Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad”. En M. Berdal y M. Serrano (Comps.), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Youngers, C., y Rosin, E. (2005). La guerra contra las drogas impulsada por EE. UU.: su impacto en América Latina y el Caribe. En C. Youngers y E. Rosin (Eds.), *Drogas y Democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos*. Buenos Aires: WOLA/Editorial Biblos.
- Withers, G., Santos, L., e Isacson, A. (2010). *Predica lo que practicas: la separación de roles entre militares y policías en las Américas*. Washington D. C.: WOLA.



# Pugna entre modelos de representación estratégica de seguridad de la pos Guerra Fría y el papel de las “nuevas viejas amenazas”: el caso de la Unión de Naciones Suramericanas

*Post-Cold War conflicting models of strategic representation of security and the “new old threat’s” role: The case of the Union of South American Nations*

Rogelio Plácido Sánchez Levis

Docente e investigador del Centro de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: rogelio.sanchez@iaen.edu.ec

*Recibido: 20-enero-2019. Aceptado: 11-marzo-2019.*

## Resumen

El artículo se propone iniciar una discusión en torno a las representaciones estratégicas contrahegemónicas de seguridad frente al paradigma dominante de la pos Guerra Fría, supeditado al proyecto de expansión e imposición del orden económico liberal a escala planetaria. La selección de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) para este análisis respondió al interés de ampliar los conocimientos acerca de la autonomización<sup>1</sup> del discurso geopolítico suramericano, e indagar en las razones por las cuales no se llegan a unificar las lecturas, narrativas y políticas espaciales ante dichos fenómenos, pese a la persistencia de peligros y desafíos transnacionales que exigen la movilización de recursos y respuestas comunes. Las nociones teóricas sobre las tensiones en las estructuras discursivas de Barnes y Duncan, así como los planteamientos acerca de la desterritorialización

---

1 Se emplea el término “autonomización” en referencia al proceso de búsqueda de autonomía frente a las estructuras y discursos hegemónicos que se incorporó a la narrativa de Unasur desde sus inicios. Una definición enmarcada en las nociones gramscianas de Cox (2002) acerca de la regionalización como respuesta contrahegemónica y de Amin (2001) que lo abordaba como la “desconexión” del viejo orden liberal.

de las amenazas en el discurso geopolítico de Gearód Tuathail, de la “sociedad del riesgo” de Ulrich Beck, y de las representaciones estratégicas de seguridad de Edgardo Manero, dotaron al trabajo de un prisma teórico coherente con sus objetivos. Sirva esta propuesta para el impostergable y necesario debate en torno a una problemática que atañe a los Estados, sociedades e individuos.

**Palabras claves:** desterritorialización, representaciones estratégicas de seguridad, Unasur, autonomización, sociedad del riesgo, peligros y desafíos transnacionales, estructuras discursivas.

### Abstract

The article sets out to initiate a discussion on the strategic counter-hegemonic representations of security against the dominant paradigm of the post-Cold War that is subject to the project of expansion and imposition of the liberal economic order on a planetary scale. The selection of the Union of South American Nations (UNASUR) for this analysis responded to the interest of expanding knowledge about the autonomization of the South American geopolitical discourse. It will also explore the reasons why the readings, discourses and spatial policies cannot be unified before the said phenomena, despite the persistence of dangers and transnational challenges demanding the mobilization of common resources and responses. The theoretical notions about the tensions in the discursive structures of Barnes and Duncan, as well as the approaches about the deterritorialization of the threats in the geopolitical discourse of Gearód Tuathail, those of Risk Society of Ulrich Beck, and the strategic representations of security by Edgardo Manero, gave the work a theoretical prism coherent with its objectives. May serve this proposal to promote an urgent and necessary debate around a problem that concerns States, societies and individuals.

**Keywords:** Deterritorialization, Strategic representations of security, UNASUR, autonomization, risk society, dangers and transnational challenges, discursive structures.

## 1. Introducción

Desde la irrupción del “ideal hispanoamericano de crear una confederación con todos los pueblos de cultura española en el siglo XIX” (Vasconcelos, 1937, p.9), este no cesó de enfrentarse al panamericanismo, ese “intento de matar la idea de la libertad hispanoamericana y anular el latinoamericanismo [...]” (Delgado, 1992, p. 449). Sin dudas, la búsqueda de la unidad política regional se ha sometido a duros embates surgidos de la dispersión de ideas y concepciones para lograr tal objetivo. La diversidad, límites y crisis de las fórmulas y prácticas integradoras que vieron la luz en el siglo XX dieron fe de ello. Mucho más difícil aún ha sido construir mecanismos propios para el abordaje de las problemáticas asociadas a la seguridad de los Estados que integran el espacio suramericano. Su tratamiento privilegió durante mucho tiempo las competencias del Sistema Interamericano, especialmente el Tratado Interamericano de Asistencia

Recíproca (TIAR) y la Junta Interamericana de Defensa (JID). Tras el fin de la Guerra Fría, el inicio del proceso de reestructuración del poder mundial y la llegada a los gobiernos de fuerzas políticas de signo progresista, América del Sur pareció inscribirse en la lógica de *rattrapage* apuntada por Amin (2001, p. 16), caracterizada por “la implementación de políticas voluntaristas que entran en conflicto con las lógicas unilaterales de expansión capitalista”, a las que denominó también “políticas antisistémicas de desconexión”.

Con el impulso decidido de Brasil y otros actores regionales, se logra por primera vez abrir un foro dentro de la Unasur para intercambiar y acordar acciones en el mencionado campo, sin la presencia de actores y tutelajes ajenos a la región. El Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) surge “como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa en armonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo de Unasur”, y fija entre sus objetivos: a) consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial; b) construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; c) generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa (Unasur, 2008, pp. 1-2).

El artículo se propone trazar algunas líneas de discusión en torno a los esfuerzos desde Unasur por construir contrarepresentaciones ante los paradigmas hegemónicos en el ámbito de la seguridad, y las fisuras que en este proceso se generan, como consecuencia de la diversidad de modelos estratégicos de integración que han ido apareciendo, modificándose, diluyéndose o perdurando en el transcurso de la historia política de Suramérica. Un proceso que encuentra parte de sus nexos causales en las profundidades de la constitución de la región como sujeto político, que de acuerdo con la definición de Samaddar (2014) simbolizaba “el deseo, nuevas vías de escape y resistencia en dirección a una nueva existencia” —con respecto a las estructuras de dominación colonial— marcada por significativos disensos y fracturas. Vasconcelos (1937, p. 16) se refería a la pugna histórica entre el hispanoamericanismo y el monroísmo, al que definió como “una serpiente que constriñe el cuerpo aletargado de Hispanoamérica”.

Se abordarán entonces las discrepancias entre los modelos suramericanos de representación estratégica frente a las “nuevas viejas amenazas” (o amenazas emergentes). El término se refiere a la existencia en la región de las llamadas nuevas amenazas mucho antes del fin de la Guerra Fría y de la instalación de dicha categoría en el discurso geopolítico dominante. Coutto (s/f, p. 6) cita el alto nivel de violencia doméstica armada, la privatización de la seguridad privada y a fenómenos transnacionales facilitados por la porosidad de las fronteras como el tráfico de armas, drogas y explosivos. De acuerdo con Narich (s/f), este tipo de fenómenos son antiguos para la región, habida cuenta de su récord negativo en términos de seguridad humana y crimen organizado transnacional. Menciona la violencia, la criminalidad internacional en sus más variadas formas (tráfico de

drogas y de armas ligeras, lavado de dinero, contrabando), y el conflicto interno colombiano que produce una síntesis de todas las amenazas mencionadas.

Los inicios de Unasur estuvieron marcados por el replanteamiento del debate acerca de la cuestión de la autonomía frente a los centros hegemónicos mundiales, la erosión relativa de la influencia estadounidense en los asuntos regionales, la definición del proyecto brasileño *global player* y su necesidad de definir un liderazgo regional con la suficiente credibilidad y visibilidad que coadyuvara a la realización de sus objetivos y ambiciones globales. Además del CDS, surgen el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD), y el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, como espacios para discutir y consensuar visiones y políticas frente a los problemas y peligros transnacionales que distinguen la llamada posmodernidad industrial.

Según Beck (1998), la transición hacia este período se inicia alrededor de 1950, con la agudización de los síntomas del agotamiento de lo que él denomina sociedad industrial, etapa que para Beck fue dominada por la producción y distribución de los recursos escasos. A partir de la fecha indicada, se empiezan a definir los rasgos de lo que él catalogó como “sociedad del riesgo”, distinguida por la generación y asignación de los “males” que se engendran en la etapa anterior. El presente artículo se enfocará en lo esencial, en las fisuras y dificultades para constituir una representación contrahegemónica común en materia de seguridad en el CDS.

Los esfuerzos de Unasur para abrir espacios y canales de discusión y consenso de razonamientos y discursos, e institucionalizar las respuestas frente a las amenazas emergentes, tienen lugar en el contexto de un continuado esfuerzo por imponer el modelo hegemónico de representación estratégica y política, empleando el drama de los impactos de fenómenos transnacionales para diluir las capacidades estatales de control y defensa los atributos soberanos.

Varias interrogantes sirvieron al planteamiento conceptual y al desarrollo del análisis. De inicio, una de carácter central que se formula como sigue: ¿qué factores han contribuido a los persistentes disensos y al bajo nivel de institucionalización de los espacios para el tratamiento de las amenazas emergentes dentro de la Unasur? Luego, tres de naturaleza secundaria: 1) ¿las representaciones de los Estados suramericanos en materia de seguridad se mantienen en clave nacional o tienden a regionalizarse?, 2) ¿cómo y hasta qué punto influyen las representaciones hegemónicas externas en la persistente ausencia de una visión regional en este ámbito? y 3) ¿qué papel juegan los tradicionales celos y desconfianza entre los actores?

La hipótesis de este trabajo apunta a que la persistente imposibilidad para la Unasur de consensuar una lectura e interpretación común regional sobre las nuevas amenazas responde a los mantenidos reflejos soberanistas surgidos de las rivalidades, patrones de enemistad y representaciones tradicionales de las amenazas y peligros externos. Se asocia también a los disensos y fracturas presentes desde constitución política poscolonial de la región, manifestados mediante la

influencia y capacidad de cooptación de las representaciones hegemónicas externas. Otra razón es la desconfianza y posturas competitivas que emanan de la acción de actores protagónicos regionales.

Tres líneas teóricas respaldan la mencionada hipótesis. Primeramente, la definición de Manero (2007) sobre las representaciones estratégicas y políticas de seguridad, dentro de la cual identificamos para su estudio el componente asociado con las ideas, discursos e interpretaciones de la historia y la realidad política. En segundo lugar contamos con las apreciaciones de Tuathail (2004) sobre la desterritorialización del discurso geopolítico en el contexto de la “sociedad del riesgo” definida por Beck (1998). Ambas nos permitieron constatar la resistencia de los Estados a modificar las alteridades que producen sus respectivas políticas exteriores y de seguridad externa, así como la diversidad de formas en las que estos interpretan los nuevos desafíos globales. Y, por último, las nociones de Barnes y Duncan (2006), acerca de la tensión en las estructuras discursivas, sirvieron para identificar los procesos de desafío, negociación y transformación al interior del CDS de Unasur.

Discursos, documentos y declaraciones oficiales de los Estados miembros, de la Unasur, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), entre otros textos, sirvieron para constatar la naturaleza de los escollos interpuestos ante la necesidad y los esfuerzos por contar con una visión común para enfrentar los desafíos y peligros transnacionales. Asimismo, contamos con fuentes indirectas (artículos de revistas especializadas, libros, etc.) de extraordinario valor que nos dotaron de las opiniones de estudiosos del tema.

El artículo se puede considerar como el resultado parcial de una investigación de tipo cualitativa —con alcances mucho más amplios— que combina el empleo de fuentes directas (declaraciones y documentos oficiales de Unasur, de países miembros y no miembros, entre otros), e indirectas, tanto de carácter interpretativo (artículos, libros, etc.) como mediático (editoriales, artículos de prensa, de opinión, y entrevistas).

Los resultados de este trabajo se expondrán sobre una estructura de dos acápite que se añadirán a la introducción, las consideraciones finales, y al que dedicamos al marco teórico, el contexto empírico y los objetivos. Los dos apartados principales abordarán la problemática de las fracturas en las representaciones estratégicas de seguridad en Unasur, desde dos dimensiones explicativas: 1) el papel de la interpretación histórica y de las relaciones de poder en la representación de desafíos y peligros, y 2) las tensiones en la estructura discursiva: pugna entre representaciones hegemónicas y contrahegemónicas.

## **2. Propósito, perspectivas teóricas y marco empírico**

El presente texto propone una reflexión acerca de la fractura persistente de representaciones estratégicas de seguridad dentro de un organismo como Unasur, que se propuso desde sus inicios la regionalización de estas, ante los nuevos desafíos y

exigencias del “orden mundial”. Para Manero (2007, p. 57), las representaciones políticas y estratégicas de seguridad se definen como sigue:

[...] idea de las relaciones de poder dentro del sistema internacional y la sociedad que desarrollan todos los actores de una institución particular (partido político, ejército, sindicatos, etc.). Aparece como un proceso dinámico que ilustra cómo se interpreta la historia y cómo se perciben las relaciones internacionales y define prioridades basadas en valores e intereses nacionales y subnacionales. Las “representaciones” son más que ideas y creencias simples de quienes toman decisiones. Son entidades materiales, cada una de las cuales consta de una red de relaciones expuestas que pueden describirse y analizarse a partir de discursos y acciones. Además, las representaciones son la consecuencia de discursos y creencias sostenidas por los tomadores de decisiones, y pueden ser cambiadas por nuevas ideas. Mientras que una creencia implica un primer nivel de análisis, una representación implica la institucionalización. La representación estratégica es la forma en que los grupos sociales simbolizan sus realidades subjetivamente en términos de diferentes configuraciones de poder: social, institucional, territorial, demográfica, económica, militar, etc. Tal representación simboliza la realidad externa; es el proceso mediante el cual se introduce la percepción en una interpretación global racional, que posteriormente resulta en la toma de decisiones. La representación estratégica es descriptiva más que interpretativa; ilustra la “doxa” (opinión) en lugar del “episteme” (conocimiento).

Para nuestro análisis, nos propusimos profundizar en la cuestión asociada a la percepción y la interpretación de la historia y la percepción de las relaciones internacionales, lo que nos remitió al asunto de la intersubjetividad, misma que se expresa mediante la conformación de las nociones de “amenazas”, “peligros”, “amistad”, “enemistad”, etc. De lo anterior se derivaron tres perspectivas de análisis acerca de la debilidad y dispersión de los procesos de concertación regional en el ámbito de la seguridad.

Primero, la desconfianza que emana de imaginarios desde los que se construyen, simbolizan y asignan, en el transcurso de la historia, las denominaciones de peligros, amenazas, enemigos, y adversarios, en el ámbito de las relaciones interestatales. Segundo, la competencia, rivalidades y fragmentaciones que suscitan en los imaginarios nacionales, de un lado, las enemistades y los recelos históricos, y de otro, la percepción de desbalance de capacidades materiales, visto en términos de amenazas la seguridad e integridad estatal. Tercero, la influencia de los dos factores anteriores sobre la adhesión tradicional de estos países a las concepciones clásicas de seguridad —incluyendo su lectura e interpretación de los escenarios de amenaza externa en clave doméstica— que mucho deben a la influencia de los ejércitos suramericanos en la formación de los imaginarios nacionales. Una visión que entra en conflicto con las políticas espaciales y las representaciones que desde los centros hegemónicos se formulan acerca de los peligros, incertidumbres, crisis y carencias contenidos en la llamada sociedad del riesgo. Para Manero (2007), estas se dirigen a erosionar los atributos soberanos de los Estados de la región, en favor del interés por apropiarse de recursos, espacios, mercados y de controlar la reproducción social. Según Buzan, De Wilde y Waeber (1998, p. 107), las mismas

responden a la securitización del orden económico liberal internacional que vive en permanente tensión con el proteccionismo y los discursos y políticas que cuestionan sus principios constitutivos, normas y prácticas.

Sin embargo, aun cuando resulta palpable la resistencia a cambiar las alteridades tradicionales, Manero (2002) observó las mutaciones en la aplicación del concepto de seguridad después de los cambios significativos en el sistema internacional, ocurridos tras el fin de la Guerra Fría. El autor señaló cambios en la construcción de las representaciones frente a

las nuevas formas de violencia y conflicto, a la desaparición de la guerra como violencia organizada entre Estados, la autonomía de los actores frente a los sistemas estatales, la transferencia de las cuestiones de la guerra de los militares a los civiles, la erosión del papel institucional del Estado en el monopolio sobre el uso de la fuerza, la estructura del diferencial estratégico entre las potencias, y la violencia como consecuencia del caos producido por la desintegración del poder estatal (Manero, 2002, p. 11).

Es lógico que no sea un proceso de curso lineal exento de vaivenes, tensiones y negociaciones. Según el mismo autor, “la riqueza y los riesgos no son mutuamente excluyentes pero se encuentran en una relación oscilante” (Manero, 2002, p. 23). Tal afirmación nos sitúa en el segundo aspecto del marco teórico: las resistencias y los disensos con respecto a las representaciones de los problemas transnacionales de la posmodernidad industrial.

De acuerdo con Tuathail (2004, p. 23), “detrás del discurso sobre las amenazas desterritorializadas y los peligros globales, existen importantes cambios en la condición de modernidad” que alcanza y compromete al Estado que desarrolla en sus ámbitos internos y externos, prácticas espaciales dinámicas de oposición, resistencia, negociación y compromiso que pudieran explicarse por razones como las que a continuación comentamos.

De una alteridad que el Estado construyó para legitimarse, tras lograr dividir, disputar y dominar el territorio (Dalby, citado en Tuathail, 2005, p.142), este pasa a ser subsumido en una realidad en la que debe enfrentar problemas y peligros que él mismo contribuyó a crear (Tuathail, 2004, p. 24) mientras le correspondió administrar la escasez (Beck, 1998, p. 57). Es de esperar que por mucho tiempo se mantenga la resistencia a reconocerse como “tema y problema” y a aceptar que su capacidad de influencia sobre los procesos de cambio se ha erosionado considerablemente.

Como parte del proceso de modernización reflexiva de la geopolítica, (Dalby y Tuathail, 1998) se han desplegado esfuerzos para deconstruir nociones que la asocian esencialmente con el discurso de seguridad, la producción de la “alteridad” como construcción social de otros lugares, grupos, razas y culturas, y la exclusión espacial no sólo desde una perspectiva “territorialista” sino con pleno reconocimiento del proceso de desterritorialización, globalización y pluralización de los riesgos geopolíticos. Para Tuathail (2004, p. 28), los peligros de la pos Guerra Fría ya no están adecuadamente representados ni estabilizados en términos de amenazas territoriales de enemigos reconocibles, inscribiendo a la

“seguridad nacional” dentro de la problemática de la “seguridad global”. Entre las consecuencias más inmediatas y trascendentes del mencionado fenómeno se encuentran la reinención de las instituciones de la Guerra Fría mediante “nuevas burocracias, la pluralización de su noción de seguridad,” y el desarrollo de discursos como “amenazas desterritorializadas” y “peligros globales” en respuesta al mundo de finales del siglo xx.

Según Cox (2002), en el paso al orden poswestfaliano, el Estado se convierte en uno de los tantos centros de poder, con una autonomía sensiblemente reducida (Leysens, 2008, p. 122). Para Leysens (2008, p. 138), aunque no hay un equivalente global al Estado-nación, existen instituciones transnacionales y movimientos sociales comprometidos con el mantenimiento y la oposición a las ideas hegemónicas, empleando estrategias de liderazgo, procesos cognitivos, coerción y construcción de consensos. Ante tal escenario, el Estado puede optar por resistir, adaptarse o aceptar las mencionadas ideas.

Desde un prisma más liberal, apreciamos la coexistencia, pugna y reacomodos entre las comunidades interpretativas locales, nacionales y transnacionales en las que se insertan los estrategias de Estado (Tuathail, 2005, p. 47) con posturas divergentes en la representación de las amenazas y riesgos externos. En el caso de América del Sur, se deberá tomar en consideración el peso de las fuerzas armadas en la construcción de las narrativas y prácticas de seguridad. Según el modelo de análisis de Tuathail (2004), la divergencia de las representaciones estratégicas de seguridad se puede explicar a partir de factores que comentamos como parte del tercer momento de nuestra perspectiva teórica.

El manejo de los “aspectos social y políticamente problemáticos de la sociedad industrial” y “el dinamismo de la sociedad del riesgo” (2004, p. 24) crean no pocos conflictos y tensiones al interior de estructuras institucionales que padecen de inadaptabilidad, incompreensión y de la inseguridad propia de los procesos de cambio.

La entrada forzada al “discurso de seguridad nacional” de fenómenos como la degradación ambiental, el crimen transnacional, las vulnerabilidades informacionales y la amenaza de la guerra de la información (2004, p. 27) no cesan de crear fisuras y tensiones que tienden a afectar las dinámicas de negociación y construcción de consenso.

La descripción, representación y constitución de los profundos y globalizados problemas de la sociedad del riesgo, como proceso de construcción social, siempre estará sometido a posiciones encontradas pero también a la búsqueda de consensos. En el caso suramericano, algunos de estos disensos se han tendido a estructurar sobre la base del clivaje histórico entre bolivarismo y panamericanismo (Vasconcelos, 1937), mismos que se reflejan en la diversidad de modelos estratégicos de integración y en las fisuras abiertas a su interior. Este planteamiento pudiera ser enriquecido con algunos elementos adicionales de contextualización conceptual, política e histórica.

Primeramente, y en alusión al esquema analítico de Borón (2014), se pudieran situar Unasur y sus esfuerzos por constituir un espacio autónomo de discusión y decisiones en el ámbito de seguridad, en un ciclo ascendente de resistencia popular iniciado con el levantamiento zapatista y que incluye entre sus hitos la Batalla de Seattle (1991), las ediciones sucesivas del Foro Social Mundial de Porto Alegre (desde 2001) y el “significativo desplazamiento hacia la izquierda del centro de gravedad de la política latinoamericana” (Borón, 2014, p. 195). Un nuevo momento político que contribuye a recolocar en primer plano la cuestión de la integración regional y a la diversificación de las visiones en torno a dicho fenómeno. Según Padula (2015, p. 231), estas pudieron haber imprimido un optimismo exagerado sobre las perspectivas del proceso integrador, dentro de una supuesta lógica posliberal o poshegemónica.

En segundo lugar, consideramos interesantes las apreciaciones de Cox (2002) sobre el regionalismo. De un lado, el papel que le asigna a la ideología en la construcción de las identidades regionales, sobre la base del argumento que indica que las instituciones son resultado de la acción humana colectiva. De otro lado, la relación de este fenómeno con su historicidad, su reflexividad y su énfasis en las estructuras históricas (Leysens, 2008, p. 128). Ambos razonamientos pueden explicar, en buena medida, las oscilaciones, el carácter no lineal y los permanentes disensos.

Por otra parte, encontramos utilidad en la descripción empírica de Wallerstein (2004, p. 76) acerca de la crisis del sistema-mundo de la modernidad, y sus referencias a las oscilaciones, la bifurcación y el caos. Asignamos valor a la afirmación del autor en el sentido de que “la crisis no puede ser resuelta en los marcos sistémicos, si no se rebasa el marco histórico dentro del cual la misma se gesta”. Se trata entonces de la coexistencia de estructuras históricas en ascenso y declive, de pugna entre visiones estratégicas y de choques en la proyección de poder en un contexto de crisis del orden hegemónico y de emergencia desde la periferia capitalista, de actores con autopercebidas capacidades materiales, ideológicas y de acceso y control de las instituciones —que según la perspectiva coxiana son patrimonio del orden hegemónico— que les permiten plantearse el impulso de procesos de cambio.

Aunque más apegada a concepciones neorrealistas, la perspectiva analítica de Buzan y Waever (2003), acerca de la constitución del Complejo de Seguridad Regional (CSR) suramericano, puede ser complementaria para analizar el fenómeno de las tensiones y fracturas dentro de los esfuerzos regionales para construir una visión común frente a las amenazas transnacionales. Una línea reflexiva que replantea el tema de su definición y de la capacidad estadounidense de penetrarlo o superponerse, y que se conecta con las formulaciones de Padula (2015, p. 224) sobre el interés y la labor de Washington por controlar, por intermedio de sus aliados, la agenda de seguridad regional, empleando las “nuevas amenazas” de orden interno y transnacional.

Se incorpora al marco teórico que orienta nuestro análisis el planteamiento de Barnes y Duncan (2006, p. 8) acerca de las tensiones y la estabilidad de

las estructuras discursivas. Según los autores, los discursos son estructuras y relaciones socialmente construidas que abarcan “combinaciones particulares de narrativas, conceptos, ideologías y prácticas de significación”. Con independencia del carácter flexible conferido por los autores a este fenómeno, considerando su apertura a “la negociación, el desafío y la transformación”, pensamos que en el CDS no se consiguen naturalizar las ideas y prácticas contrahegemónicas. Estas se mantienen focalizadas dentro de un sector específico (asociado más a posturas ideológicas) sin lograr generalizarse hacia la totalidad de los miembros. Observado el proceso desde la óptica conflictológica, constatamos una fractura permanente que no genera ni recompensas ni castigos lo suficientemente contundentes como para generar cambios sustanciales en las posiciones de las partes (Zartman, 1997; Schelling, 1964).

Decidimos enriquecer esta línea de reflexión con tres entradas analíticas distintas pero complementarias a nuestro entender. Partimos del presupuesto de que es posible alcanzar el estatus de transformación de la estructura discursiva ante factores como los que a continuación apuntamos.

El primero se asocia con la perspectiva posgramsciana de Cox (2002) de cambio de bloques históricos. Estos tienen lugar bajo la influencia de lo material pero también de las ideas y las instituciones. En dicho contexto, una de las respuestas a la crisis del antiguo modelo hegemónico parece ser el regionalismo, que se instala como parte de la estructura del orden mundial en transición. Para nuestro caso de análisis, la profundización de la mencionada crisis y la consolidación de los rasgos autónomos de la región pudieran debilitar —en un plazo largo— las capacidades de cooptación e influencia de las potencias externas. Como bien indicara Padula (2013, p. 31), estos actores foráneos se aprovechan de las fragmentaciones para penetrar la región en favor de sus intereses estratégicos.

La aplicación del planteamiento de Padula (2013) a la definición de Barnes y Duncan (2006) nos permite reconocer la presencia dentro de la estructura discursiva del CDS de narrativas, ideas y prácticas de significación en plena confrontación, y expresando la disputa entre dos visiones que intentan apropiarse de la agenda regional de seguridad. De acuerdo con la aproximación de los dos teóricos, la normalización del discurso en las mencionadas circunstancias, se torna imposible —al menos a corto y mediano plazos— en la medida en que persiste la legitimación mutua de las representaciones de los sectores confrontados. El fenómeno se complejiza aún más en el momento en que se lo aborda desde la perspectiva coxiana que explica el recambio de las estructuras históricas más allá de las capacidades materiales, para abarcar también las instituciones e ideas. He aquí el gran desafío para la postura hegemónica impulsada por Estados Unidos por intermedio de sus aliados regionales. Estos se enfrentan a la posibilidad real de convivir con relatos y representaciones contrarios al interés de empleo transnacional de la fuerza, así como el acceso y control de recursos, espacios estratégicos, mercados y de la reproducción social.

El segundo tiene que ver con la ampliación de los alcances y efectos de los riesgos, peligros y problemas transnacionales analizados por Beck (1998).

De mantenerse esta tendencia, es de esperar que decrezca la capacidad de los Estados para tratarlos aisladamente, mientras que la necesidad de superar los disensos y fisuras en los espacios de coordinación y concertación regional tenderá a incrementarse. Claro está, se tornará imprescindible la reversión de su empleo con fines de penetración hegemónica. Por otra parte, habrá que tomar en consideración la potencialidad de la nueva política definida por el mismo autor para crear redes transnacionales (estatales y no estatales) con énfasis y prioridad en el ámbito regional, y en la misma dirección en que lo sugieren Preciado y Uc (2010).

Sin embargo, la adaptación de la institucionalidad regional y global al contexto planteado por la posmodernidad industrial no estará exenta de las tensiones descritas por Beck (1998), con afectaciones a todas las clases y capas sociales, mediante las “nuevas desigualdades internacionales” que afectan tanto a países en desarrollo como aquellos industrializados, sin respetar el tejido de competencias del Estado (p. 29).

El tercero apunta a la definición de Buzan y Waever (2003) acerca de los Complejos de Seguridad Regional (CSR). Surgidos de la incapacidad de las estructuras globales para reducir las vulnerabilidades de los países ante las amenazas existenciales que los acechan, abordaron la cuestión de la mutua interdependencia entre los Estados que integran un espacio regional para definir y resolver sus preocupaciones de seguridad. Para un país lejano siempre será más difícil responder y cooperar ante los problemas que se puedan presentar que para una nación vecina.

Abordemos ahora el contexto empírico de nuestro análisis. En sentido general, los trabajos que abordan el papel de la Unasur en el tratamiento de los desafíos y amenazas emergidos dentro del contexto de la posmodernidad industrial, lo hacen fuera del marco referencial y problematizador que ofrece la entrada teórica de la sociedad del riesgo. Este enfoque, aunque no es el único, puede ofrecer una perspectiva de reflexión interesante. Pensamos que la producción de análisis sobre la mencionada problemática se ve influida por las contradicciones y ambigüedades propias del proceso de transición entre modernidades (de industrial a reflexiva) en el que, desde estructuras y ambientes marcadamente “territorializados y nacionalizados”, se producen los relatos y dramas distinguidos por la “desterritorialización” de los amenazas y peligros que abarcan.

Para Padula (2015) tiene lugar una disputa por la influencia sobre la agenda de seguridad regional en América del Sur, particularmente en el CDS. Ante la visión promovida por Brasil de énfasis en la “soberanía de los recursos naturales” ante las amenazas externas, se contraponen la agenda hemisférica impulsada por Estados Unidos, OEA, así como de iniciativas bilaterales y multilaterales, enfocadas en las “nuevas amenazas” internas o difusas (transnacionales), con particular atención al narcotráfico, que ha encontrado resistencia en varios países de la región.

Aunque carente de un marco analítico que defina los alcances y limitaciones de los espacios de concertación de América del Sur, Rodríguez (2018, p. 15) enfatiza en la inadaptabilidad de los enfoques estatocéntricos para abordar las problemáticas asociadas con las “nuevas amenazas” que el propio autor reconoce

como antiguas y las ubica más allá del ámbito militar. De su parte, Bayer (2013, p. 70) da testimonio de los significados y propósitos de la Unasur, en un contexto regional caracterizado por la ausencia de conflictos militares entre Estados, y la multiplicación de los peligros y amenazas propios del actual (des)orden global. Al mismo tiempo hace referencia al análisis de dos estudiosos sobre el CDS, en el que señalan como limitaciones, a la variada realidad del bloque, la ausencia de voluntad a ceder lealtades fuera del territorio nacional, y un factor que para nosotros es vital: el papel de la historia.

A pesar de nuestras discrepancias con los planteamientos de Cheyre (2014, p. 72), que enfocan la seguridad como un problema del Estado-nación, nos parece que formula una explicación adecuadamente argumentada en las circunstancias en las que se funda el CDS, las razones del dominio de las medidas de confianza mutua (MCM) y la influencia de las dinámicas de inseguridad de los países en la construcción de las instituciones y la agenda de seguridad suramericana (p. 204). Mientras tanto, Sepúlveda (1994, p. 81) insistía en la necesidad de reformular y readaptar táctica y estratégicamente los servicios de inteligencia, dentro de los sistemas de seguridad y defensa nacional e internacional, considerando su condición de primera línea de defensa nacional.

Por su parte, Buzarquis (2013), con una mirada más clásica hacia la problemática, percibe al CDS como resultante de las necesidades regionales de coordinación y complementación de políticas de defensa, inscribiéndolo dentro de una lógica de autonomización suramericana de caras a la estructura de poder del sistema internacional. Para él, la atención a las problemáticas de seguridad internacional quedó relegada con respecto a otras prioridades como “la profundización de las medidas de fomento de la confianza y seguridad (MFCyS), y en la decisión de diferenciar el ámbito de defensa (militar) y el de seguridad (policial) con la creación de un nuevo órgano que se encargue de las distintas problemáticas de seguridad” (Buzarquis, 2013, p. 357).

Baroni y Rubiolo (2009) ponen énfasis en los desafíos que suponen para la región las dinámicas de recambio hegemónico y de reestructuración del poder político y económico internacional, incluyendo la penetración de los intereses chinos y el ascenso del liderazgo brasileño en plano global. En dicha dirección, señalan la preponderancia de los intereses nacionales así como los celos y la desconfianza de las élites de los países suramericanos hacia los arreglos supranacionales, más allá de los compromisos extraídos de los procesos intergubernamentales que han estado más alineados a los objetivos de las políticas exteriores de los Estados individuales que a las propias necesidades y exigencias de la construcción de un espacio regional común.

La búsqueda de autonomía frente a mercados y actores externos, junto con la “repolitización” de las políticas exteriores regionales, centran la atención de Sanahuja y Verdes-Montenegro (2014), cuyo principal énfasis se coloca en los esfuerzos sin precedentes de institucionalización de las dimensiones regionales de seguridad y defensa por medio de la Unasur en el período 2008-2013, dentro de la lógica del “nuevo regionalismo”, para el cual las amenazas a la seguridad y la

estabilidad políticas del hemisferio ya no se interpretan solo en el plano militar sino que se reconocen como cuestiones “intermísticas” el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado.

De acuerdo con Sanahuja y Verdes-Montenegro (2014), la Unasur plantea un andamiaje institucional para abordar los temas de seguridad y defensa, basado en la labor de consejos sectoriales: Consejo de Defensa Suramericano (CDS), Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLN), posteriormente Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD); y el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CES), y el Centro de Estudios Estratégicos y para la Defensa (CEED). (CES) debería dar respuesta a las “nuevas amenazas” que se asocian a los asuntos que le dan nombre. El CES, por su parte, celebró su primera reunión en agosto de 2013 en Cusco (Perú), aprobando un Plan de Acción con 11 ejes temáticos, 30 “desafíos estratégicos” y 137 acciones a implementar (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014, p. 501-502)

### **3. El papel de la interpretación histórica y de las relaciones de poder en la representación de desafíos y peligros**

Testigo de sonadas disputas y rivalidades imperiales influidas por el declive de la hegemonía europea y el ascenso japonés y estadounidense, de la difusión del enciclopedismo francés, y del estallido de revoluciones como la Industrial Inglesa, la político-social francesa y la independencia de los Estados Unidos (Luna, 1977, p. 79), el proceso de emancipación de las colonias de América del Sur no se tradujo automáticamente en el nacimiento de Estados estables, pacíficos y desprovistos de conflictos. Desde el final de las luchas por la independencia hasta los últimos compases del Novecientos, los países de América Latina apenas vivieron un momento de sosiego. Y al término del siglo *xx* no habían desaparecido aún todas las disputas fronterizas pues continuaban en vigor las mantenidas desde hacía tiempo por Guatemala y Belice, Colombia y Venezuela, Venezuela y la Guayana o el conflicto muy largo sostenido entre Argentina e Inglaterra por el dominio de las islas Malvinas (García, 2015, p. 216).

El análisis de la impronta en la construcción de imaginarios y representaciones estratégicas nacionales de amenazas de algunos de los episodios bélicos suramericanos más destacados por la historiografía, como es el caso de la guerra de la Triple Alianza (Brasil, Uruguay y Argentina contra Paraguay entre 1864 y 1870), la guerra del Pacífico (Chile contra Perú y Bolivia entre 1879 y 1883), o el conflicto limítrofe (del Arce) entre Bolivia y Brasil (1899-1903),<sup>2</sup> pudiera contribuir a la producción de apreciaciones empíricas acerca del fenómeno. Perspectivas teóricas tan diversas como la formación de la alteridad mediante prácticas espaciales de la política exterior (Dalby y Tuathail, 1998), la interpretación histórica en las representaciones de riesgos y peligros (Manero, 2007), la desterritorialización

2 Se ha asignado también mucha relevancia a otros episodios, como la guerra peruano-ecuatoriana (1941-1988), el conflicto del Chaco (Paraguay y Bolivia entre 1932 y 1935), la guerra de Coto (Panamá y Costa Rica en 1921), el enfrentamiento colombo-peruano en 1932, entre otros.

del discurso geopolítico (Tuathail, 2004), y las tensiones y transformación en las estructuras discursivas (Barnes y Duncan, 2006), cuentan con el potencial para determinar el grado de influencia de los mencionados acontecimientos históricos en la formación de percepciones sobre la naturaleza amenazadora del ambiente externo de cada uno de los países.

A modo de ejemplo, Paraguay reconoce “la limitación del concepto de soberanía absoluta ante la necesidad de honrar compromisos internacionales asumidos” y que el Estado no es el “único ente capaz de concertar poder en el escenario mundial ni el único actor en las relaciones internacionales” (Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2013, Paraguay, p. 80). Sin embargo, en el caso de Argentina, encontramos la incorporación de ciertos matices en el transcurso del tiempo. De una definición más clásica del término en 1998, al definirla junto con la integridad territorial como “el principal propósito de la Defensa Nacional” y la preservación de sus intereses vitales (Libro Blanco de la República Argentina, 1998, p. 9), pasa a reconocer en “la creciente interdependencia en materia de seguridad”, y la necesidad de todos los Estados de “asumir globalmente responsabilidades” (Revisión de la Defensa 2001, citado en Sain, 2002, p. 29). Más recientemente, la mención sobre “agresiones externas perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otros Estados” ha sido reemplazada por la acción efectiva ante agresiones que atenten contra la soberanía, integridad territorial o la independencia política, frente a las complejidades e incertidumbres que llevan a la variabilidad de los riesgos y amenazas que pueden afectar a una nación (González, 2018).

Desde un prisma más contemporáneo, Marquina (2009) ubica un incremento sustancial de la competencia interestatal en el siglo *xxi* por causa del déficit energético, el debilitamiento de la imagen de gobernanza liberal universal liderada por EE. UU. y la incapacidad de la “superpotencia” de superar sus propios problemas internos en un contexto de globalización creciente (Marquina 2009, citado en Pastrana, 2013, p. 620). Este planteamiento nos lleva a considerar la afirmación de Spektor (2010) y Malamud (2012) en el sentido de que Suramérica es un constructo social relativamente nuevo, fuertemente marcado por el interés brasileño de demarcar su zona de influencia (Spektor, 2010; Malamud, 2012, citados en Nolte y Wehner, 2015, p. 37) que no solo suscita adhesiones sino también desconfianza.

La conflictividad que ha acompañado el surgimiento y desarrollo de los Estados de la región ha asignado a los ejércitos una centralidad indiscutible en la construcción de los imaginarios nacionales y en la representación de las amenazas y riesgos para cada una de estas naciones. Manero (2007) enfatizaba en el apego de las fuerzas armadas suramericanas a las nociones clásicas de seguridad asociadas con la defensa del Estado, el territorio y del monopolio exclusivo del uso de la fuerza. Tal afirmación nos obliga a considerar que la regionalización de los razonamientos, cálculos y políticas espaciales de seguridad será un proceso de largo aliento. También habrá que considerar el factor histórico de la importación por estas instituciones castrenses de modelos de representación construidos en

otros confines geográficos, como fue el caso de la Doctrina de Seguridad Nacional durante la Guerra Fría (Manero, 2007; Nolte y Wehner, 2015).

Algunos autores hacen referencia a una Suramérica fracturada (no necesariamente polarizada), que experimenta la emergencia de múltiples opciones de integración (CAN, Mercosur, ALBA, Unasur) entre la competencia y la complementariedad, además de aproximaciones bilaterales y tensiones entre diversos modelos de desarrollo/gobierno y de inserción al sistema internacional, tales como las sugerencias para reformar o reemplazar la OEA, las diversas visiones para Unasur, lo incipiente de la política común de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), y la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (Celac) que excluye a EE. UU. y Canadá (Portafolio, 2010; Álvarez y Peyrani, 2011, citados en Pastrana, 2013, p. 615).

La determinación de Estados Unidos de imponer políticas transgresoras de la ley y la soberanía continuará exacerbando los reflejos “soberanistas” de las naciones suramericanas.<sup>3</sup> Desde los acuerdos informales y legalmente ambiguos para tener bases militares en casi todos los países de la costa pacífica de América para combatir el tráfico de drogas y las amenazas contra su seguridad (Stuenkel, 2017), hasta el emplazamiento de los sitios de operaciones avanzadas involucrados en la recolección de datos de inteligencia humana, de señales, de imágenes y de medición (Luzzani, s/f); se trata de un marco extremadamente agresivo que estimula, desde Gobiernos y sectores sociales, reflejos nacionalistas. Este es un obstáculo mayor en la construcción de una representación regional común autónoma frente a las estructuras, discursos y prácticas hegemónicas. También pensamos que tal situación fomenta la preferencia por arreglos de tipo bilateral en detrimento de opciones más regionalizadas.

La articulación regional y la definición de posiciones comunes de política exterior y seguridad dependerán de las preferencias de los Estados críticos y de su capacidad para ejercer influencia en los escenarios regionales (Coutto, s/f), lo que pudiera fomentar celos y posturas competitivas que terminen socavando los procesos de construcción de políticas comunes en estos ámbitos. Uno de los casos emblemáticos en este sentido es el ascenso de Brasil en la escala jerárquica del sistema internacional, su disposición a ejercer liderazgo —aunque aún ambivalente— en el plano regional, y su interés en construir un modelo cooperativo en el ámbito de la seguridad. Desde las teorías de las relaciones internacionales, con autores como Robert Pape (2005), han sido muy diversas las posturas que explican las opciones y modelos de políticas de balance de poder de los países de la región. Considerando los objetivos específicos de este artículo, nos limitaremos a describir someramente algunos patrones de comportamiento que combinan aceptación, rechazo o ambivalencia ante el ascenso brasileño.

3 Como ejemplo elocuente en este sentido se puede mencionar las acusaciones de Estados Unidos —sin evidencias demostrativas consistentes— sobre supuestas operaciones de células terroristas en la “Triple Frontera” (compartida entre Argentina, Brasil y Paraguay), la incapacidad de los Estados que comparten este espacio para controlarla y la necesidad de poner en práctica estrategias antiterroristas.

Colombia, es uno de los casos en los que se evidencia preocupación por el liderazgo brasileño, del cual ha tratado de marcar distancias. Su decisión de desafiar abiertamente el proyecto de Unasur al firmar un acuerdo —congelado más tarde por el Gobierno de Juan Manuel Santos— que le permitía a Estados Unidos usar sus bases militares creó no pocas reacciones negativas en su entorno vecinal (Schenoni, 2015, p. 10). Un cable filtrado del embajador estadounidense William Brownfield, fechado el 5 de febrero de 2009, daba cuenta de que Bogotá consideraba cada vez más a Venezuela como una amenaza, sobre todo tras las compras de armamento a Rusia, y que veía el acuerdo de defensa como un disuasorio ante una posible agresión venezolana (Rico, 2010). Frente al ascenso brasileño, la estrategia colombiana ha sido la de reforzar sus propias capacidades, privilegiando los vínculos con Estados Unidos, y diversificando sus conexiones con países de diversa identidad geopolítica (Pastrana, 2016, 177).

Por su parte, la firma del acuerdo de “socio global” de Colombia con la OTAN,<sup>4</sup> con independencia de sus reales alcances e implicaciones, suscitó reacciones que han tendido a comprometer los esfuerzos para promover un ambiente cooperativo y de confianza en materia de seguridad en la región. El diputado venezolano Julio Chávez lamentó la decisión por ser contraria a “la paz de la región” y por la situación de “alto riesgo y de peligro inminente” (Sputnik, 2018). Unos años antes, el anuncio de la adhesión colombiana al programa Building Integrity<sup>5</sup> generó la declaración del entonces ministro de Defensa de Brasil, Celso Amorim, quien expresó su preocupación por “un acercamiento de un país miembro de Unasur y del Consejo de Defensa Suramericano, con una alianza defensiva militar extrarregional” (Croda, 2013).

Por otro lado, mientras Uruguay es el único Estado pequeño de América del Sur que acepta el alineamiento pleno, todos los demás Estados pequeños han frustrado los planes de Brasil, ya sea mediante la nacionalización de las instalaciones de Petrobras (Bolivia) o bloqueando la admisión de Venezuela a Mercosur (Paraguay). Chile y Colombia, de su parte, han asegurado cierto margen de maniobra frente a Brasil, tanto en el ámbito comercial como en el de la defensa. Bolivia y Paraguay, aunque con una actitud similar a la de Montevideo, carecen de la suficiente interdependencia con Brasil (Schenoni, 2015, p.10)

#### **4. Unasur-CDS y las tensiones en la estructura discursiva: pugna entre representaciones hegemónicas y contrahegemónicas**

Partimos del presupuesto, basado en la aproximación teórica de Barnes y Duncan (2006), de que en el CDS no se logra estabilizar la estructura discursiva, habida cuenta de la deslegitimación mutua de las narrativas, las ideas y las prácticas de significación entre los grupos de naciones que han dominado el debate.

Los esfuerzos dentro de la Unasur para producir un discurso geopolítico relativamente autónomo han enfrentado la influencia y las adhesiones —dentro

4 Para más detalles de este acuerdo ver: [https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics\\_143936.htm](https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics_143936.htm).

5 Para más detalles de este acuerdo ver: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_68368.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_68368.htm).

y fuera del organismo regional— a lo que Manero (2007, p. 19) definió como el nuevo paradigma “centrado en las representaciones políticas y estratégicas de Estados Unidos dirigidas a diluir la soberanía nacional en favor de los intereses globales”. Desde las instancias de razonamiento geopolítico formal han proliferado los planteamientos aparentemente adaptados a las necesidades de relegitimación de actores centrales del sistema. Con su obra *La anarquía que viene*, Robert Kaplan se inscribió en esta forma de interpretar y narrar la compleja realidad de la posmodernidad industrial. Un trabajo que Fredland (2000) incluyó —junto a *¿El fin de la Historia?* de Francis Fukuyama y *¿El choque de las civilizaciones?* de Samuel Huntington— entre las más audaces y difundidas descripciones del sistema internacional de la pos Guerra Fría.

Kaplan (1994) no duda en prescribir el modelo liberal como “la solución” ante la crisis mayor que compromete al mundo, instando a Estados Unidos a profundizar su papel hegemónico global ante un nuevo “otro” (crimen organizado, violencia, epidemias, Estados frágiles, etc.) que en la visión de Beck (1998) se diluye y se convierte en un “nosotros”, al considerar que en el modelo de reparto de los riesgos se encierra una buena cantidad de dinamita política: los riesgos afectan más tarde o más temprano a quienes los producen o se benefician de ellos. De otro lado, manteniendo el mismo prisma crítico, Tuathail (2004) estima que tales fenómenos se identifican con los efectos latentes colaterales de la sociedad industrial cuya misión principal fue la de producir y distribuir recursos en el contexto de la escasez de la era moderna.

Por tanto, los esfuerzos por perpetuar y expandir el modelo hegemónico de control y empleo de los recursos escasos y espacios estratégicos por medio del uso transnacional de la fuerza, los resortes ideológicos y el dominio sobre la construcción de reglas, normas e instituciones, se mantendrán colisionando con los intentos desde las periferias activas explicadas por Amin (2001) de desconectarse de la lógica decadente, depredadora y excluyente del viejo orden liberal. Es precisamente en esta interacción dicotómica en la que identificamos la base del choque entre modelos de representaciones estratégicas en el seno del CDS de Unasur.

Tras el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos orientó sus recursos materiales (económicos, políticos, diplomáticos, financieros, militares, etc.), ideológicos y el manejo de las instituciones, hacia la reafirmación de su hegemonía planetaria ante fenómenos adversos como la regresión de su competitividad, la diversificación y ampliación de sus rivales y competidores, así como el incremento de la pugna por recursos y espacios estratégicos. En este contexto, se instala un debate acerca de las opciones para producir el recambio de la alteridad (“el otro”) —que en su momento encarnó la Unión de República Socialistas Soviéticas (URSS) y su sistema de alianzas— que mantuviera las bases de su posición de dominio y superioridad estratégica en el mundo.

Se trataba de un nuevo escenario que demandaba el replanteamiento de las nociones de soberanía y defensa territorial. En tal contexto, de acuerdo con Manero (2007, p. 20), América Latina presenciaba el nacimiento de un modelo estratégico basado en la regulación violenta transnacional de los espacios, la vigilancia local paramilitarizada, los instrumentos represivos, y todo aquello que

serviera para enfrentar los cuestionamientos, disensos y resistencias frente a la ampliación de la democracia liberal y el libre mercado.

El apetito estadounidense por América Latina tiene profundas raíces históricas. Para los estrategas de ese país ha resultado impensable prescindir de las conexiones bioceánicas, el control de los espacios interpolares, la topografía y rica biodiversidad, así como las estratégicas rutas marítimas que circundan a la región suramericana. Tan crítico como Vasconcelos (1937) hacia las fuerzas del panamericanismo y la paulatina pérdida de la independencia cultural y económica de Hispanoamérica, lo fue Pereyra (1916). En su análisis sobre la Doctrina Monroe apuntaba que Estados Unidos “no llevan a la América del Sur sino el propósito de la absorción económica y de la dominación política [...] ayudarlos en esta obra es un suicidio, a menos que fracase el plan de los norteamericanos, y que, en tal caso, sus incautos secuaces sudamericanos se vean mezclados en las futuras contiendas de Estados Unidos, cuando América oiga cañonazos europeos o japoneses” (Pereyra 1916, citado en Arenal, 2006, p. 40).

Desde los inicios de la década de 1990, la narrativa oficial estadounidense insiste en la adaptación de las fuerzas de defensa y seguridad suramericanas para el enfrentamiento de las “nuevas amenazas”.<sup>6</sup> No es un dato menor que la “Visión Conjunta 2020” de Estados Unidos concibe como el desafío principal a las “amenazas no tradicionales”, para lo cual prescribe un enfoque integrado (civil y militar) en su manejo y enfrentamiento, incluyendo la actuación unilateral (militar) en caso de que sea necesario.<sup>7</sup> Sintomáticamente la Estrategia del Comando Sur 2018 (“Comando Conjunto Interagencial de Seguridad”) —su versión adaptada a las necesidades de su proyección hacia América Latina y el Caribe— plantea la subordinación de los ejércitos de la región a la misma, facilitando la libertad de movimiento de Estados Unidos, la efectividad de sus actividades de inteligencia y la regionalización de la “guerra global contra el terrorismo”.<sup>8</sup>

La presentación de los desafíos estratégicos realizada por el almirante Kurt W. Tidd ante el Comité de Servicios Armados del Senado incluyó las “redes de amenazas” (tráfico de drogas, armas y personas, terroristas, lavado de dinero, minería ilegal, cultivos ilícitos de coca y amapola), la profundización del alineamiento instituciones civiles y militares latinoamericanas a sus prioridades, y la mayor implicación de la región en la “agenda global de seguridad” y en el enfrentamiento

6 La Estrategia Militar Nacional de Estados Unidos de 1991 define el principio de “destino común y responsabilidad mutua” con respecto a América Latina (Estrategia Militar Nacional de Estados Unidos de 1992, Agosto de 1991, p. 8). En su edición de 1992, después de celebrar el alineamiento de la mayor parte de los países del hemisferio occidental a sus concepciones de democracia liberal, enfatizan en su preocupación sobre problemas como el tráfico de drogas, la inmigración ilegal, el medioambiente, los focos de insurgencia, y el lento desarrollo económico (Estrategia Militar Nacional de Estados Unidos de 1992, Enero de 1992, p. 3) Recuperado de <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nms/nms1992.pdf?ver=2014-06-25-123420-723>

7 Joint Vision 2020. Recuperado el 12/1/2019 de <http://pentagonus.ru/doc/JV2020.pdf>

8 United States Southern Command Strategy 2018. Recuperado el 12/1/2019 de [http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM\\_2018\\_Posture\\_Statement\\_FINAL.PDF?ver=2018-02-15-090330-243](http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM_2018_Posture_Statement_FINAL.PDF?ver=2018-02-15-090330-243)

a rivales y competidores globales.<sup>9</sup> Esto refuerza, sin dudas, las capacidades de cooptación, penetración e influencia sobre los modelos de representación estratégica suramericanos; ensancha las vulnerabilidades de la región en un contexto de fuertes disputas hegemónicas por el control y la influencia sobre regiones periférica; y debilita las bases para proyección autónoma regional en materia de seguridad.<sup>10</sup>

La definición de Manero acerca de las “redes materiales expuestas” que soportan los discursos e ideas, y la definición coxiana que ubica a las instituciones como pilar del orden hegemónico y factor esencial en la definición y proyección del poder, nos llevaron a considerar a la OEA como vector clave del alineamiento de América del Sur a los modelos de representación estratégicas y políticas estadounidenses frente a las “nuevas amenazas”. La Unasur y su CDS enfrentaron el desafío de coexistir en la discusión y tratamiento de las temáticas asociadas a la seguridad con un arsenal de acuerdos, definiciones, discursos y visiones construidos desde el Sistema Interamericano. Entre los documentos más relevantes se encuentran la Declaración sobre Seguridad en las Américas, así como las declaraciones de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad; de San Salvador sobre Medidas de Fomento de Confianza y Seguridad; el Consenso de Miami; la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados; la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales; la Convención Interamericana contra el Terrorismo; y los Lineamientos Recomendados de la OEA para el Control y la Seguridad de los Sistemas Portátiles de Defensa Antiaérea (Manpads).<sup>11</sup>

La decisión de los Gobiernos de las naciones que se integran —ya sea por afinidad ideológica, por presiones y exigencias de sus políticas internas o de grupos domésticos influyentes, entre un sinnúmero de razones— a las nociones del modelo de representación hegemónica de seguridad, responde en buena medida a la forma en que estos países han representado en el transcurso de la historia a las amenazas, los peligros, las alianzas y las enemistades. Este fue el caso de la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) durante la Guerra Fría. Tales alineamientos han llegado al extremo de socavar los procesos de construcción social de categorías de factura regional como la “soberanía de los recursos” cuya centralidad en la articulación de narrativas y políticas regionales resulta indiscutible. El apoyo público del expresidente colombiano Álvaro Uribe a una

9 “Posture Statement, United States Southern Command before the 115th Congress Senate Armed Services Committee”, 15th of February 2018. Recuperado el 12/1/2019 de [http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM\\_2018\\_Posture\\_Statement\\_FINAL.PDF?ver=2018-02-15-090330-243](http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM_2018_Posture_Statement_FINAL.PDF?ver=2018-02-15-090330-243)

10 El alto oficial castrense estadounidense mencionó además la creciente población musulmana (vínculos con el extremismo violento), los flujos migratorios resultantes de la inseguridad y las dificultades económicas, el impacto negativo de los desastres naturales sobre las economías y estructuras sociales, la inestabilidad política, los apoyos regionales de Hizbulá que ocupan zonas de libre comercio en complicidad con grupos criminales, la impunidad, descentralización y diversificación de los cárteles, así como el acercamiento de la región a rivales y competidores globales (China, Irán y Rusia).

11 Ver Documentos Claves de la OEA sobre Seguridad del Departamento de Seguridad Pública Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos. Volumen I: Seguridad Nacional en <http://www.oas.org/CSH/docs/Documentos%20Claves.pdf>

intervención internacional en la Amazonía, aunque formulada en el contexto del conflicto armado interno, muestra la supeditación de algunas élites locales a las visiones de actores extrarregionales con ambiciones e interés en la biodiversidad y las riquezas naturales de la región. Más recientemente, los llamados a la “intervención internacional humanitaria” en Venezuela parecen inscribirse en la misma lógica de aceptación de los paradigmas y representaciones dominantes.

Desde el prisma de Manero (2002), el problema de la percepción de la amenaza debe repensar las orientaciones fundamentales de categorías como seguridad, defensa, soberanía, alianza, y autonomía, y considerar la apertura del concepto “amenaza” a aspectos distintos a los militares (pp. 10-11). Para nosotros, Galtung (1990), su teoría de la violencia, y en particular, sus nociones específicas sobre “paz positiva” pudieran constituirse en una adecuada pista de reflexión acerca del planteamiento de Manero, considerando que la transformación de “violencia estructural” encontrará soluciones más adaptas en marcos conceptuales como el de la nueva política de Beck (1998), que en los razonamientos formales y prácticos que prescriben el uso de los riesgos y peligros transnacionales para preservar y expandir el orden hegemónico. Más cercanos a estos razonamientos, y adheridos a las tesis de Brasil de control soberano de los recursos naturales y seguridad frente a las amenazas externas (Padula, 2015), aparecen Gobiernos identificados con posturas más progresistas, para los cuales la securitización del orden liberal global (Buzan, Waever y Wilde, 1998) se constituye en una amenaza existencial.<sup>12</sup>

La ausencia de un marco conceptual común para abordar las “nuevas amenazas” constata en el Informe del Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED): “Desde la perspectiva clásica de la Defensa, los objetivos de los países son más explícitos y coincidentes, mientras que se presentan diferencias de políticas y prácticas acerca de la caracterización de fenómenos de inseguridad y violencia relativos al crimen organizado transnacional y otras nuevas amenazas y en relación con los procedimientos y medios para combatirlos” (2012). Más adelante señala que “la cuestión de las nuevas amenazas de índole transnacional o transfronterizo, amerita un análisis segmentado en correspondencia a su impacto y relevancia en áreas de seguridad pública o defensa”. Retomando el planteamiento de la falta de definiciones comunes, insta a profundizar en consensos conceptuales y políticos que sustenten políticas y acciones de cooperación para enfrentar estos problemas (Unasur-CEED, 2012, pp.7-9).

La aprobación por el Consejo de Defensa Suramericano en mayo de 2011 (en Lima, Perú) de una propuesta argentina, autorizando la solicitud a la OEA de una conferencia especial para tratar la revisión de los componentes del Sistema Interamericano de Defensa, entre ellos el TIAR, la JID, y las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, indicaron un replanteamiento de los modelos de representaciones estratégicas suramericanos, en búsqueda de mayor autonomía.

<sup>12</sup> Este fue el caso de los Gobiernos de Rafael Correa en Ecuador (2007-2017), de Da Silva (2003-20010) y Rousseff (2011-2016) en Brasil, del Frente Amplio en Uruguay (2009-actualidad), de Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela (1999-actualidad), Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina (2003-2015), Evo Morales en Bolivia (2006-actualidad), Fernando Lugo en Paraguay (2008-2012), entre otros.

Brasil —con particular énfasis durante los Gobiernos de Lula Da Silva y Roussef— lideró, por medio del CDS de la Unasur, el proceso regional de construcción de un modelo regional autónomo de representaciones estratégicas y políticas de seguridad, desde un enfoque claramente cooperativo. En respuesta a la visión hegemónica impulsada por Washington y sus aliados regionales, la potencia suramericana hacía constar su preocupación sobre el tratamiento de los “nuevos temas” de seguridad (problema mundial de las drogas y los delitos conexos, la protección de la biodiversidad, la biopiratería, la defensa cibernética, las tensiones resultantes de la creciente escasez de recursos, los desastres naturales, los ilícitos transnacionales, los actos terroristas y la actuación de grupos armados al margen de la ley) y sus “implicaciones para la protección de la soberanía”. Otros grupo de retos identificados fueron “las guerras de información y los conflictos de pequeña escala caracterizados por un origen impreciso y por estructuras de comando y de control difusas, que operan con el uso de las redes sociales” (Libro Blanco de Defensa Nacional Brasil, 2012, p. 32).

Con independencia de los vaivenes de los procesos de integración regional, la diversidad de sus modelos estratégicos, las falencias y la actual crisis que compromete la existencia y futuro de la Unasur, consideramos que el planteamiento del debate acerca de la construcción de una representación común regional con rasgos autónomos mantendrá su conveniencia y vigencia. Eso sí, no dejará de ser una tarea compleja, plagada de obstáculos, y de largo aliento.

Mención aparte merece la referencia de Padula (2015) al objetivo de concertar dentro del CDS una “fuerza disuasiva robusta de Brasil y en América del Sur para garantizar la paz y la estabilidad en el entorno estratégico brasileño” (p. 243). Se trata de una narrativa con impacto directo sobre las tensiones de la estructura discursiva (Barnes y Duncan, 2006) en consideración de los siguientes razonamientos.

Primero, desde el prisma de Manero (2007), entra en conflicto con la lógica del control violento transnacional de los espacios que sirve para operativizar la imposición de los modelos hegemónicos de representación política y estratégica, y por consiguiente, a los recursos, mercados, saberes, espacios y la reproducción social. Segundo, deconstruye y replantea el sentido en que se produce la “desterritorialización del discurso geopolítico” (Tuathail, 2004) frente a los problemas transnacionales de la posmodernidad industrial. El fortalecimiento de las capacidades disuasivas no excluye como posible enemigo a uno o varios países y ejércitos extranjeros poniendo en riesgo los intereses de Brasil y el resto de la región, mirando especialmente a sus inmensos recursos. Tercero, remite a la contextualización histórica, una vez que sugiere la regionalización (Cox, 2002), la apropiación del discurso (Foucault, 1972, 2000; Cox, 2002), las organizaciones (Cox, 2002), el empleo de la fuerza y las capacidades materiales (Cox, 2002) y la incorporación de las periferias activas (Amin, 2001) a las disputas por el control de los recursos, en medio de la crisis del orden hegemónico. Cuarto, confronta con la concepción de securitización del orden liberal (Buzan, Waever y Wilde, 1998) que no descarta la fuerza y el castigo al disenso a todo aquello que se oponga la “imposición de la globalización como ideología y proyecto” (Manero, 2007).

## 5. Consideraciones finales

Más allá de las intenciones y propósitos declarados por el presente artículo, aspiramos a sentar algunas líneas base de discusión que sirvan a la construcción de un modelo de análisis sobre los espacios suramericanos de concertación en el campo de la seguridad. Estos deben contar, a nuestro juicio, con perspectivas teóricas como las de Padula (2015), Manero (2007), Borón (2014) y Amin (2001) que puedan explicar las dinámicas de deslegitimación mutua y fragmentación entre las visiones y lecturas del fenómeno. Asimismo, se tornará imprescindible la incorporación de otras entradas (Barnes y Duncan, 2006; Cox, 2002; Buzan, 1991; Buzan y Waever, 2003; Buzan, Waever y Wilde, 1998) que argumenten y respalden conceptualmente las tesis enfocadas en los procesos de unificación, emanados de mutaciones estructurales inscritas en la transición de bloques históricos, y en la regionalización como respuesta del orden contrahegemónico, aplicada al tratamiento de las cuestiones de seguridad.

Sobre la base de lo planteado acá, consideramos que la reinención de las instituciones de la modernidad industrial y la creación de nuevas entidades con capacidad para tratar y resolver los problemas de la sociedad del riesgo se inscribirá en ciclos históricos largos. Los razonamientos geopolíticos formales que han dominado el debate sobre la mutación de las representaciones estratégicas han tendido a conservar el mismo criterio de alteridad que explicaba y justificaba las decisiones y prácticas espaciales de política exterior de la modernidad. Para los países suramericanos que se inscriben en la visión de defensa de la soberanía sobre sus recursos y espacios estratégicos, se impone la necesidad de contar con argumentos y discursos que sirvan a su relegitimación, de cara a los esfuerzos por expandir e imponer el proyecto hegemónico liberal global, diluyendo sus concepciones tradicionales de soberanía y territorialidad. Todo esto, en un contexto complejo, en el que, según la óptica coxiana, el Estado deja de ser el único para convertirse en uno de los varios centros de poder y decisión del sistema internacional.

La Unasur surgió como una respuesta a los cambios y consecuencias del fin de la Guerra Fría, y a la necesidad de desasociar a Suramérica de la condición y papel subalterno que orientó tradicionalmente su actuación dentro del sistema internacional. La ausencia de conflictos militares interestatales y la labor por imponer nociones externas —frente a fenómenos y problemas transnacionales— con potencial para desafiar y disminuir la autoridad de los Estados, obliga a la región a replantearse sus propias representaciones estratégicas de seguridad. Una tarea ardua al tratarse de países cuyos estrategias se han enfocado tradicionalmente en entender y canalizar los peligros para sus regímenes —muy influidos por sus respectivas cúpulas castrenses— en términos de la capacidad para controlar el territorio en el que penetra socialmente y pretende su legitimación. La nueva realidad, sin embargo, plantea la necesidad de “desterritorializar”, “desnacionalizar” y “regionalizar” tales razonamientos y narrativas. ¿Hasta qué punto podrá aplicarse este razonamiento dentro de un contexto en el que se fracturan profundamente las formas en que los Estados perciben los peligros y desafíos, y sus respuestas a estos?

Los procesos de mutación estructural que identificamos con el apoyo de Cox, Wallerstein y Amin, nos sugieren tres niveles de desarrollo conflictual que implican desafíos (Barnes y Duncan), pero que también involucran potencialidades transformadoras (Schelling, Barnes y Duncan). Primero, la reafirmación de los atributos soberanos sobre espacios estratégicos y recursos finitos tenderá a poner en crisis los procesos de adhesión regional a los modelos de representaciones hegemónicas que en última instancia buscan apropiarse de los mismos. Segundo, la fragmentación, desconfianza y nacionalización de las lecturas sobre las problemáticas de seguridad externa continuará mostrando sus límites en la medida en que se profundizan las tendencias descritas desde la lógica gramsciana de redistribución del poder mundial en detrimento del Estado-nación. Y tercero, la disputa doméstica entre grupos influyentes por los recursos escasos y las formas de articulación internacional se situará, si seguimos el prisma de Beck, en un contexto de deslegitimación de las autoridades y actores tradicionales en franca disputa con la línea democratizadora de los actores de la “nueva política”.

La persistente imposibilidad para la Unasur de consensuar una lectura e interpretación común regional sobre las nuevas amenazas pareció responder, entre otros factores, a la influencia y capacidad de cooptación de las representaciones hegemónicas sobre un grupo de países, la competencia ejercida por la OEA cuya experiencia, recursos y acervo conceptual se muestran más sólidos, los mantenidos reflejos soberanistas de las naciones participantes en dicho espacio de concertación, y de la desconfianza y posturas competitivas que emanan de la acción de actores protagónicos regionales. Desde el punto de vista teórico (gramsciano-coxiano), este fenómeno se asocia al orden hegemónico que se resistirá a conservar el control de las instituciones y la producción de representaciones. La profundización de los cambios estructurales, entre los que encuentran la transición de bloques históricos, propiciará respuestas contrahegemónicas mediante sus múltiples expresiones como el regionalismo.

La incorporación a la hoja de ruta del CDS por parte de Brasil, del objetivo de concertar una fuerza disuasiva robusta frente al creciente apetito de potencias externas de apropiarse de los recursos de la región, tensiona significativamente la estructura discursiva al interior del organismo regional. Esto se explica porque choca con los modelos hegemónicos de representación, deconstruye la noción de desterritorialización del discurso geopolítico, plantea la cuestión de la contextualización histórica del fenómeno —en particular los procesos contrahegemónicos— y confronta la noción de la securitización del orden económico liberal internacional.

El impase que parece comprometer el futuro y la propia vida de la Unasur ha privado al organismo y a la región en su conjunto de jugar un papel relevante en el tratamiento de crisis como la de los migrantes venezolanos, que se instala como una problemática compleja y de largo plazo que pondrá a prueba las posibilidades y limitaciones de espacios y mecanismos de coordinación y concertación regional frente a un fenómeno que distingue a la sociedad del riesgo. En los términos precisos que plantea Beck, estos son entes legitimados desde el Estado —como estructura de la modernidad— y contruidos con la racionalidad instrumental de

la sociedad industrial en un contexto de transición en el que los riesgos económicos, políticos, individuales y sociales escapan crecientemente al alcance de las instituciones tradicionales encargadas del monitoreo y la protección. Los flujos migratorios descontrolados, como muchos otros fenómenos y amenazas, son agrupados por Tuathail bajo la “condición geopolítica contemporánea” que es para nosotros una realidad que exige profundizar la democratización de los ámbitos generadores de razonamientos (formal, práctico y popular) geopolíticos, en los cuales se fundan comunidades interpretativas locales, nacionales y transnacionales que contribuyan a la deconstrucción de los discursos y prácticas espaciales inadaptadas a estos tiempos.

Asimismo, el mencionado ente regional y sus órganos especializados desaprovechan la oportunidad para desarrollar debates, tomar decisiones y contribuir a formular políticas públicas frente a problemas como el tráfico de drogas, que tanto afecta a la región, con enfoques más integrales, participativos y alejados del sello punitivo y prohibicionista que impulsa la OEA y en particular Estados Unidos. Son desafíos que según Tuathail (2004, p. 24), intervienen en lo que él definió como “segunda etapa de la modernidad reflexiva”, en la que los peligros de la sociedad industrial comienzan a dominar la vida pública y el discurso, y a generar presiones y exigencias desde las bases sociales.

Pensamos, en sentido complementario, en la necesidad de fomentar debates alrededor de aspectos de la “nueva cultura política” (iniciativas ciudadanas, movimientos sociales) de Beck (1998, p. 240) como respuesta al proceso de pérdida de poder de realización y configuración estatal, que incluye, entre otros aspectos, según el autor, la “actuación colectiva” (aprendizaje y creatividad colectivos), así como la democratización y descentralización de la vida política que abarca la generación de redes de cooperación o rechazo, de negociación, de reinterpretación y de posible resistencia de manera transversal a toda la estructura vertical y horizontal de capacidades y competencias.

## 6. Referencias bibliográficas

- Almagro, L. (26/9/2019). The world has a responsibility to protect the people of Venezuela. *Financial Times*. Recuperado de <https://www.ft.com/content/af68e6e2-c0b4-11e8-84cd-9e601db069b8>.
- Amir, S. (2001). Capitalismo, imperialismo, mundialización. *Resistencias mundiales (De Seattle a Porto Alegre)*. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100726091549/2amin.pdf>.
- Arce, A. (1984). *Los conflictos en Latinoamérica*. Conferencia en el Instituto de Defensa Nacional, en el Curso de Defensa Nacional 1984. Recuperado de [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2806/.../NeD29\\_AlvarodeArceyTemes.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2806/.../NeD29_AlvarodeArceyTemes.pdf).
- Arenal, J. (2006). *Los tres Monroe de Carlos Pereyra*. Recuperado de <https://goo.gl/fQDm5o>.
- Barnes, T., & Duncan, J. (2006). *Writing worlds. Discourse, text and metaphor in the representation of landscape*, New York: Routledge.

- Baroni, P., y Rubiolo, M. (2010). Unasur: alternativa de integración frente a desafíos internacionales emergentes. *Estudios Internacionales* 165. Recuperado el 12/1/2019 de <https://core.ac.uk/download/pdf/46533696.pdf>.
- Bayer, J. (2013). El Consejo de Defensa Suramericano y las nuevas amenazas. *Revista Enfoques* vol. XI, n.º 9, 2013, pp. 53-75.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Bertaccini, R. (2011). Militarización imperialista: máscaras nuevas para proyectos viejos. Ponencia para la Mesa Redonda sobre “El complejo académico-militar estadounidense y sus relaciones con las fuerzas armadas en América Latina”, en el V Encuentro Nacional de la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa a realizarse en Fortaleza, Brasil, del 8 al 10 de agosto de 2011.
- Borón, A. (2014). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- Buzan, B. (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944, vol. 67, n.º 3 (jul., 1991), pp. 431-451. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2621945>.
- Buzan, B., & Waever, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International*. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/281090398\\_Regions\\_and\\_Powers\\_The\\_Structure\\_of\\_International\\_Security](https://www.researchgate.net/publication/281090398_Regions_and_Powers_The_Structure_of_International_Security).
- Buzan, B., Waever, O., & Wilde, J. (1998). *Security. A new framework for analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publisher.
- Buzarquis, R. (2013). Sistema de defensa estratégico regional, una construcción en proceso. *Revista Principia Iuris* n.º 20, 2013-ii. Recuperado el 11/1/2019 de <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/viewFile/817/795>.
- Cheyre, J. (2015). *Las amenazas a la seguridad en América Latina*. CGC. Enero-Abril 2015, vol. 9, n.º 1, pp.51-73.
- Coutto, T. (s/f). Old Threats, New Strategies - South America and the Proliferation of Biological Weapons. Recuperado el 18/1/2019 de [http://www.academia.edu/4722722/Old\\_Threats\\_New\\_Strategies\\_-\\_South\\_America\\_and\\_the\\_Proliferation\\_of\\_Biological\\_Weapons](http://www.academia.edu/4722722/Old_Threats_New_Strategies_-_South_America_and_the_Proliferation_of_Biological_Weapons).
- Cox, R. (2002). *The political economy of a plural world*, New York: Routledge.
- Croda, R. (12/7/2013). Colombia-OTAN: un acuerdo incómodo. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/347282/colombia-otan-un-acuerdo-incomodo>.
- Dalby, S., & Tuathail, G. (1998). *Rethinking geopolitics*. Recuperado de <http://ebookcentral.proquest.com/lib/bibliojaveriana-ebooks/detail.action?docID=168991>.
- Dalby, S., Routledge, P., & Tuathail, G. (2003). *The geopolitics reader*. Londres: Taylor & Francis e-Library.
- Delgado, J. (1992). *Hispanoamérica en el siglo XX*, vol. 18 de Historia general de España y América. Madrid: Ediciones Rialp.
- Foucault, M. (1972). *Los intelectuales y el poder. Microfísica del poder*. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*, Madrid: Alianza Editorial.

- Fredland, R. (2000). *The coming anarchy; shattering the dreams of the post-cold war*. Recuperado el 8/1/2019 de <http://www.hjil.org/articles/hjil-23-1-fredland.pdf>.
- Galtung, J. (1990). La violencia: cultural, estructural y directa. *Journal of Peace Research*, vol. 27, n.º 3, 291-305.
- García, J. (2015). Conflictos territoriales y luchas fronterizas en América Latina durante los siglos XIX y XX. *Norba, Revista de Historia*, vol. 18, 2005, pp. 215-241.
- González, M. (15/8/2018). Zona Militar. Nueva reglamentación de la Defensa Nacional: ¿avance o retroceso? Recuperado de <https://www.zona-militar.com/2018/08/15/nueva-reglamentacion-de-la-defensa-nacional-avance-o-retroceso/>.
- Join Vision (2000). *Joint Vision 2020*. Recuperado el 12/1/2019 de <http://pentagonus.ru/doc/JV2020.pdf>.
- Kaplan, R. (1994). *The Coming Anarchy. The Atlantic*, February 1994. Recuperado el 15/1/2019 de <http://pscourses.ucsd.edu/poli120n/Kaplan1994.pdf>.
- Leysens, A. (2008). *The Critical Theory of Robert W. Cox. Fugitive or Guru?* New York: Palgrave Macmillan.
- Libro Blanco de la Defensa Nacional, Paraguay (2016). Recuperado de <http://providingforpeacekeeping.org/wp-content/uploads/2016/02/2013-Libro-Blanco-de-la-Defensa.compressed.compressed.pdf>.
- Libro Blanco de la República Argentina (1998). Recuperado de [www.oas.org/CSH/spanish/documentos/libro%20blanco%20de%20defensa.doc](http://www.oas.org/CSH/spanish/documentos/libro%20blanco%20de%20defensa.doc).
- Libro Blanco de la Defensa Nacional, Brasil (2012). Recuperado de [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbdn\\_esp\\_net.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_esp_net.pdf).
- Luna, D. (1977). *Algunos aspectos ideológicos de la independencia latinoamericana*. Ponencia al II Encuentro de Historiadores de Latinoamérica, Caracas, Venezuela, abril de 1977.
- Luzzani, T. (s/f). La presencia militar de Estados Unidos en América Latina. *Voces en el Fénix*. Recuperado de <http://www.vocesenelfenix.com/content/la-presencia-militar-de-estados-unidos-en-america-latina>.
- Manero, E. (2007). Strategic Representation and Border Areas: Latin America and Global Disorder. *Geopolitics*, Taylor & Francis (Routledge), vol. 12 (1 January-march), pp. 19-56.
- \_\_\_\_ (2002). L'Autre, le Même et le bestiaire. Les représentations stratégiques du nationalisme argentin. *La philosophie en commun*, L'Harmattan, p. 24.
- Mercado Común del Sur [Mercosur]. Declaración de Mendoza sobre Uso, Conservación y Aprovechamiento Soberano y Sustentable de los Recursos y Riquezas Naturales de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados. Tomada de <https://betaweb.mercosur.int/documento/declaracion-de-mendoza-sobre-uso-conservacion-y-aprovechamiento-soberano-y-sustentable-de-los-recursos-y-riquezas-naturales-de-los-estados-partes-del-mercosur-y-estados-asociados/>.
- Narich, R. (s/f). Traditional and Non-Traditional Security Issues in Latin America: Evolutions and Recent Developments. *Occasional Paper Series*, n.º 42. En *Routledge Handbook of Latin American Security* Routledge.
- The White House (1991). *National Security Strategy of the United States*. Recuperado de <http://nssarchive.us/NSSR/1991.pdf>

- \_\_\_\_\_. (1992). *National Security Strategy of the United States*. Recuperado de <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nms/nms1992.pdf?ver=2014-06-25-123420-723>.
- Nolte, D., & Wehner, L. (2015). *Geopolitics in Latin America, Old and New*. Routledge Handbook of Latin American Security Routledge. 21/7/2015. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/319015851\\_Geopolitics\\_in\\_Latin\\_America\\_Old\\_and\\_New](https://www.researchgate.net/publication/319015851_Geopolitics_in_Latin_America_Old_and_New).
- Organización de Estados Americanos [OEA] (s/f). Documentos Claves de la OEA sobre Seguridad del Departamento de Seguridad Pública, Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos. Volumen I: Seguridad Nacional. Recuperado de <http://www.oas.org/csh/spanish/c&t.asp>.
- Paasi, A. (1999). Boundaries as social processes: territoriality in the world of flows. *Geopolitics*, vol. 3(1) 1999.
- Padula, R. (2013). A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul. *RevLU*, vol. 1, n.º 2, p. 30-47. Recuperado de <https://revistas.unila.edu.br/IMEA-UNILA/article/view/180>.
- \_\_\_\_\_. (2015). *A disputa pela agenda de segurança regional e o conselho de defesa sul-americano*. R. Esc. Guerra Naval, Rio de Janeiro, vol. 21, n.º 2, p. 221-262, jul./dez.
- Pape, R. (2005). Soft Balancing against the United States. *International Security*, vol. 30, n.º 1, (Summer, 2005), pp. 7-45. The MIT Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/4137457>
- Pastrana, E. (2013). *Las relaciones entre Colombia y Brasil en un contexto de regionalización diversificada en Suramérica y de un mundo multipolar emergente*. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v18n2/v18n2a09.pdf>.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Colombia's contestation Strategies facing Emergence of Brazil as a Regional Power. Foreign Policy responses to the rise of Brazil*. Recuperado de <https://books.google.com.ec/books?isbn=1137516690>.
- Rico, M. (18/12/2010). El presidente de Colombia congeló el acuerdo militar con EE UU que había impulsado como ministro. *Diario El País*. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2010/12/18/actualidad/1292626821\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2010/12/18/actualidad/1292626821_850215.html).
- Rodríguez, G. (2007). Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina. *Revista Bien Común*. Recuperado de <https://biblat.unam.mx/es/revista/bien-comun/articulo/antigua-y-nuevas-amenazas-a-la-seguridad-de-america-latina>.
- Sain, F. (2003). Versión revisada de la ponencia presentada en el panel “Las políticas de defensa y los Libros Blancos: un análisis comparativo”, (chair: Guillermo Pacheco Gaitán) de la sección “Políticas de defensa” del Fifth Annual “Research and Education in Defense and Security Studies Seminar”.
- Sanahuja, J., y Verdes-Montenegro, F. (2014). Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de Unasur. *Anuario de Integración* 10. Recuperado el 6/1/2019 de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/11/19-Sanahuja-Montenegro.pdf>.
- Schelling, T. (1964). *Estrategia de conflicto*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Schenoni, L. (2015). *The Brazilian Rise and the Elusive South American Balance*. Recuperado de [https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp269\\_schenoni.pdf](https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp269_schenoni.pdf).

- Sputnik. (1/6/2018) *Ingreso de Colombia a la OTAN atenta contra paz de la región*. Recuperado de <https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201806011079227068-colombia-ingresa-a-alianza-atlantica/>.
- Stuenkel, O. (2017). La presencia militar de Estados Unidos en América Latina: bases y cuasibases. *Post-Western World*. Recuperado de <https://www.postwesternworld.com/2017/03/11/presencia-estados-cuasibases>.
- Teixeira, A. (2012). *Agendas e dinâmicas de segurança andina e o conselho de defesa sulamericano*. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/283528938\\_Agendas\\_e\\_dinamicas\\_de\\_seguranca\\_andina\\_e\\_o\\_conselho\\_de\\_defesa\\_sul-americano](https://www.researchgate.net/publication/283528938_Agendas_e_dinamicas_de_seguranca_andina_e_o_conselho_de_defesa_sul-americano).
- Tidd, K. (2018). Posture statement, United States Southern Command before the 115th Congress Senate Armed Services Committee, 15<sup>th</sup> of February 2018. Recuperado el 12/1/2019 de [http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM\\_2018\\_Posture\\_Statement\\_FINAL.PDF?ver=2018-02-15-090330-243](http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM_2018_Posture_Statement_FINAL.PDF?ver=2018-02-15-090330-243).
- Tuathail, G. (2004). De-Territorialized Threats and Global Dangers: Geopolitics and Risk Society. En D. Newman, *Boundaries, Territory and Postmodernity*. Londres: Frank Cass. Recuperado el 2/1/2019 de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.../14650049808407605>.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Critical geopolitics*. Londres: Taylor & Francis e-Library.
- Unión de Naciones Suramericanas [Unasur] (2008). Estatuto del Consejo de Defensa Sudamericano. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (2012). Informe preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los conceptos seguridad y defensa en la región suramericana. Recuperado el 19/1/2019 de [http://ceed.unasurUNASURsg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/INFORME\\_CONCEPTOS\\_SEG\\_DEF.pdf](http://ceed.unasurUNASURsg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf).
- United States Southern Command Strategy (2018). United States Southern Command Strategy. Recuperado el 12/1/2019 de [http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM\\_2018\\_Posture\\_Statement\\_FINAL.PDF?ver=2018-02-15-090330-243](http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM_2018_Posture_Statement_FINAL.PDF?ver=2018-02-15-090330-243).
- Vasconcelos, J. (1937). Hispanoamericanismo y panamericanismo. *Bolivarismo y Monroísmo*. Temas Iberoamericanos, 3.<sup>ra</sup> ed. (pp. 9-21). Santiago de Chile: Ediciones Ercilla.
- Wallerstein, I. (2004). *World-Systems Analysis*. Carolina del Norte: Duke University Press.
- Zartman, W. (1997). *The Structuralist Dilemma in Negotiation*. Recuperado de [http://id.cdint.org/content/documents/The\\_Structuralist\\_Dilemma\\_in\\_Negotiation.pdf](http://id.cdint.org/content/documents/The_Structuralist_Dilemma_in_Negotiation.pdf).

# Las asimetrías del desempeño económico en América Latina y Asia Oriental: un análisis comparativo

*Asymmetric economic performances in Latin America and East Asia: a comparative analysis*

Eduardo Alberto Crespo

Docente del programa de Posgrado en Economía Política Internacional de la Universidad Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Correo electrónico: ecres70@gmail.com

Bruna Machado Targino

Maestranda en Historia en el Centro de Investigación y Documentación de Historia Contemporánea de la Fundación Getúlio Vargas, Brasil

Correo electrónico: bruna.targino@copead.ufrj.br

*Recibido: 20-enero-2019. Aceptado: 26-febrero-2019.*

## Resumen

Este trabajo pondera algunos factores para interpretar las trayectorias de Latinoamérica y Asia Oriental. Durante el siglo XIX, cuando se inició la llamada “Gran Divergencia”, Latinoamérica tuvo mejores resultados en términos de desarrollo económico y centralización estatal. Luego los desempeños se revertieron con la descolonización de los países asiáticos. Recuperadas las autonomías nacionales, Asia Oriental experimentó virulentos procesos de modernización. Desde entonces los países de la región son reconocidos ejemplos de desarrollo económico exitoso, mientras que América Latina luce un estancamiento económico relativo. Para interpretar estas trayectorias realizamos un análisis comparado basado en fuentes secundarias, como la bibliografía que ofrece los principales indicadores estadísticos sobre trayectorias y los principales textos que debaten la Gran Divergencia y los indicios de convergencia contemporáneos. Nuestra principal conclusión es que las ventajas de Latinoamérica en el siglo XIX fueron políticas, ya que las nuevas naciones nacieron entonces como Estados independientes. Igualmente son políticas las ventajas actuales de Asia Oriental, debido a los múltiples factores apuntados en el texto que influyeron en la formación de sus Estados. Para evaluar los alcances de este trabajo se precisan más estudios sobre

los impactos comparados de la colonización y los conflictos bélicos, especialmente en Latinoamérica.

**Palabras claves:** Gran Divergencia, América Latina, Asia Oriental, desarrollo comparado, convergencia, herencia colonial, guerra.

### Abstract

This work analyzes some factors to interpret the trajectories of Latin America and East Asia. During the 19th century, when the so-called “Great Divergence” began, Latin America had better results in terms of economic development and state centralization. Then both performances were reversed with the decolonization of Asian countries. After recovering the national autonomies, East Asia experienced strong modernization processes. Since then, the countries of the region have been recognized as examples of successful economic development, while Latin America shows relative economic stagnation. To interpret these trajectories, we perform a comparative analysis based on secondary sources, such as the bibliography that offers the main statistical indicators on trajectories and the main texts that debate the Great Divergence and contemporary evidences of Convergence. Our main conclusion is that the advantages of Latin America in the 19th century were political, since the new nations were then born as Independent States. The current advantages of East Asia are also political, due to the multiple factors mentioned in the text that influenced the formation of their States. To evaluate the scope of this work, more studies are needed on the comparative impacts of colonization and armed conflicts, especially in Latin America.

**Keywords:** Great Divergence, Latin America, Eastern Asia, Comparative Development, Convergence, Colonial Heritage, War.

## 1. Introducción

Desde el siglo XIX la economía mundial experimentó dos procesos complementarios. Primero, una tendencia al crecimiento económico como fenómeno persistente, aunque regularmente afectado por fluctuaciones cíclicas y crisis. Segundo, un crecimiento mundial muy desigual entre regiones y agrupaciones de países, aquello que Pomeranz (2000) denomina “Gran Divergencia”. La primera convirtió al desarrollo económico en una meta a alcanzar y condición para reproducir las relaciones de poder. La segunda dividió el mundo en economías ricas y pobres, en centro y periferia. La mayor distancia entre las tasas de crecimiento de Europa Occidental y las excolonias de poblamiento británicas en relación con el resto del planeta se produjo aproximadamente entre 1820 y 1950. Ese período fue jalado por las grandes transformaciones técnico-materiales conocidas como primera y segunda Revolución Industrial.

Aunque dentro del vasto universo que compone la “periferia” existen rasgos comunes, las diferencias son notables, especialmente por la secuencia temporal del desarrollo y las condiciones geoeconómicas y geopolíticas que afectaron a cada región. Componen el subdesarrollo la mayor parte del continente asiático,

África Subsahariana, Norte de África y Oriente Medio, América Latina y el Caribe. La principal excepción del “milagro europeo” es Japón (Jones, 1981). Se trató del único país de población no europea que en época tan temprana como las últimas décadas del siglo XIX ya había unificado su territorio nacional, organizado un Estado moderno, iniciado un proceso de industrialización acelerado y consolidado un apreciable grado de autonomía tecnológica y militar (Crespo, Cardoso y Mazat, 2016). Es llamativo que las trayectorias comparadas de cada región de la periferia tuvieran desempeños marcadamente diferentes según las épocas. A cualquier observador de fines de la Segunda Guerra Mundial le habría sorprendido saber que unas pocas décadas después los países del Este Asiático se convertirían en ejemplos exitosos de desarrollo, mientras que América Latina destacaría como una región de estancamiento relativo. En términos de ingreso per cápita, hasta 1950 Latinoamérica constituía una “clase media del mundo”, superando por amplio margen los niveles de desarrollo material asiáticos y africanos (Bértola y Ocampo, 2013; Nayyar, 2013). Era una periferia compuesta por países que durante 130 años habían conservado sus independencias nacionales y que gozaban de niveles de vida e indicadores sociales y de desarrollo muy superiores al resto. En este trabajo buscamos ofrecer algunas claves para interpretar esta reversión de las fortunas continentales desde la posguerra. Además de esta introducción, la sección dos realiza un breve resumen de las trayectorias de ambos continentes desde el siglo XIX hasta la década de 1980; la sección tres analiza el papel de la guerra y la amenaza de conflictos en la formación de los Estados en ambas regiones; la sección cuatro evalúa los desempeños asimétricos desde la denominada reglobalización de las últimas décadas; por último, la sección cinco ofrece algunas conclusiones finales.

## **2. Divergencia al interior de la periferia: del siglo XIX a la década de 1980**

La *performance* más auspiciosa de Latinoamérica en relación con Asia Oriental durante el largo siglo XIX en parte obedece al surgimiento de una división internacional del trabajo, en la cual la primera pudo ubicarse como exportadora privilegiada de materias primas y alimentos a los mercados de Europa (Findlay & O’rourke, 2009). La Revolución Industrial trajo aparejadas tecnologías y hábitos organizativos que transformaron de forma radical el comercio internacional. Los ferrocarriles y los barcos a vapor suscitaron una revolución en los transportes; el telégrafo y luego el teléfono hicieron lo propio con las comunicaciones; el frigorífico facilitó la comercialización internacional de alimentos perecederos. Sobre estas bases técnicas el comercio mundial experimentó un salto cualitativo sin precedentes. Los territorios que habían conformado los imperios español y portugués sufrieron una reorientación económica radical. El impacto simultáneo de las invasiones napoleónicas y la hegemonía naval, comercial, monetaria y financiera de Inglaterra fueron los detonantes principales que facilitaron las independencias políticas de los futuros Estados de la región (Novais, 1989; Lynch, 1976). Luego, la rentabilidad de la exportación primaria vinculada con la expansión de la demanda mundial,

especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX, funcionó como el incentivo prioritario que guió a las élites regionales a centralizar el poder en sus territorios por medio de la organización de Estados, para así conectarlos con las redes internacionales del comercio. Igualmente, la exportación fue la fuente primordial de la que surgió el financiamiento necesario para sustentar a las fuerzas militares que sustentaron la unificación en Estados luego de prolongados períodos de guerra civil (Saylor, 2014). Para la construcción de los Estados en la región también fueron fundamentales los vínculos de las élites locales con las finanzas internacionales, especialmente las británicas, puesto que la expansión del comercio, así como el traslado de tropas durante las guerras civiles, dependían de infraestructuras como los ferrocarriles, que casi invariablemente exigían condiciones de financiamiento en moneda internacional.

Si en Europa Occidental los Estados nacieron para librar guerras, en Latinoamérica los Estados nacieron como maquinarias orientadas a la venta de mercancías en mercados europeos. El continente tenía abundancia de recursos naturales y reducida densidad demográfica. En aquellos territorios aptos para la agricultura templada de tipo extensivo, como la pampa húmeda argentina, Uruguay y el sur de Brasil, la combinación de técnicas agrícolas, capitales e inmigrantes europeos fueron la fórmula mágica del despegue. Cuando en Londres se instalaron los ferrocarriles, el salto de productividad fue incomparable con todo lo visto anteriormente. Casi todas las economías de la región crecieron al ritmo de la incorporación de los nuevos territorios a la producción orientada al exterior. Para la región, en términos macroeconómicos, estas transformaciones coincidieron con una mejora notable de los términos de intercambio de las materias primas y alimentos en perjuicio de las manufacturas (Francis, 2013). Dicha tendencia favoreció la inserción de estas economías por medio de la exportación de productos primarios al costo de eliminar las rudimentarias manufacturas y artesanías preexistentes en la región. El saldo fue positivo en términos agregados, teniendo en cuenta que se trataba de espacios territoriales con reducidos niveles de densidad demográfica y abundancia de recursos naturales.

Inversamente, para Asia el siglo XIX ofreció condiciones de inserción sumamente adversas en el nuevo sistema geopolítico y económico mundial. Mientras América Latina consolidaba Estados al menos formalmente independientes, la mayoría de los antiguos reinos e imperios asiáticos se transformaban en colonias, protectorados o semicolonias europeas o japonesas, en tanto que China, que durante milenios había sido el centro de la economía-mundo de Asia Oriental, gradualmente fue perdiendo grados de libertad hasta transformarse en un enorme espacio de disputa para las potencias extranjeras con injerencia en la región. Menos auspiciosa aún fue la inserción económica de los asiáticos en la recientemente creada división internacional del trabajo. Hasta entonces se habían destacado como imperios agrícolas comparativamente prósperos, a juzgar por parámetros de la era preindustrial, dotados de economías sumamente diversificadas en las cuales funcionaban grandes mercados. Los imperios asiáticos disponían de notables capacidades manufactureras, la denominada

“protoindustrialización”, que en nada envidiaba a sus equivalentes de Europa Occidental. En Asia se producía aproximadamente 2/3 de la producción manufacturera mundial (Bairoch, 1982).

Sin embargo, el vertiginoso crecimiento de la productividad europea y el deterioro de los términos de intercambio de las manufacturas, sumado a las agresiones imperialistas a escalas también industriales, desencadenaron un abrupto proceso de primarización en la mayoría de las sociedades asiáticas a lo largo del siglo XIX, con la excepción, una vez más, de Japón. Regiones de elevada densidad demográfica, como India y China, vieron desaparecer sus manufacturas y se convirtieron en exportadoras netas de productos primarios, cuando cualquier evaluación de potencialidades relativas habría sugerido un flujo de comercio en dirección inversa. Casi todas las sociedades asiáticas sufrieron una primarización de su estructura productiva, acompañada por inéditos procesos de desurbanización y “reruralización” (Gonzalo, 2018). Esta situación se mantuvo hasta la Primera Guerra Mundial y la crisis de la década de 1930, cuando la interrupción del comercio y la debacle económica subsiguiente facilitaron el resurgimiento de capitalistas locales —la “burguesía nacional”— y dieron inicio a una incipiente sustitución de importaciones (Hamashita, 2008).

La independencia de la India en 1947 y, en especial, la revolución comunista de China en 1949 encendieron la mecha emancipatoria de la región. El ejército nacionalista de China derrotado en el continente se refugió en Taiwán bajo protección estadounidense. Un año después, en 1950, estalló la guerra de Corea, que dividió el país en dos áreas de influencia luego de un conflicto sangriento. En 1954 un ejército vietnamita derrotó a los franceses, desencadenando la gradual y creciente intervención estadounidense hasta su retiro y derrota definitivos en 1975. La conmoción logró extenderse a todo el continente con impactos duraderos e irreversibles. En algunos países desencadenó represiones brutales con consecuencias regresivas en materia económica y social, como Indonesia, en 1965, o reformas progresivas como en Malasia. Asia Oriental vivió la posguerra como el área caliente de la Guerra Fría. A diferencia de América Latina, los nuevos Estados nacieron allí para hacer guerras y defenderse de amenazas, como ocurriera en Europa siglos atrás.

Para contener el aluvión continental desatado por la Revolución china, el Gobierno de Estados Unidos optó por construir un “cordón sanitario” para organizar la contención militar y económica del comunismo en la región circundante de bajo su control militar y estratégico, cubriendo así la mayor parte del área geográfica que durante siglos había formado el antiguo sistema de tributario chino (Hamashita, 2008). No casualmente fue en la periferia de China donde se registraron los casos más resonantes de desarrollo económico desde la posguerra hasta la actualidad: Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong<sup>1</sup> y

---

1 Ciudad originaria de China que controlaron los británicos desde la firma del tratado de Nanking (1842), que dio fin a la Primera Guerra del Opio y que funcionaría desde entonces como una bisagra financiera y comercial entre Occidente y China continental.

Singapur.<sup>2</sup> Con características semejantes al ejemplo japonés, la guerra (social e internacional) y su amenaza siempre inminente, junto con la fundamental ayuda estadounidense, contribuyeron a formar sociedades cohesivas y Estados potentes y capacitados, que orientaron la acumulación de capital con objetivos prefijados en materia de adopción y desarrollo de tecnologías, infraestructuras, productividad y metas de exportación. Luego, durante la década de 1970, cuando las relaciones entre China y Estados Unidos comenzaron a relajarse, el espectacular desarrollo económico de la periferia china comenzó a trasladarse y reconectarse con el ancestral “Imperio del Centro”, núcleo milenario del sistema tributario, gracias a la apertura a inversiones extranjeras, la expansión de su enorme mercado interno y la continua ampliación de sus infraestructuras (Arrighi, 2009). Desde entonces China experimentó el más imponente proceso de desarrollo conocido en la historia. En 40 años la producción per cápita creció a tasas extraordinarias, centenas de millones de chinos abandonaron la pobreza, el país se encamina a convertirse en la mayor economía del mundo y ya está compitiendo en la frontera tecnológica con las economías más avanzadas.<sup>3</sup>

La trayectoria de América Latina comenzó a modificarse durante la Primera Guerra Mundial y la crisis de 1929. El virtual desmoronamiento del comercio internacional inevitablemente debía provocar modificaciones radicales en un continente organizado para comerciar con el mundo. En 1930 se produjeron rupturas políticas y surgieron nuevas coaliciones gubernamentales en casi todos los países de la región. El “modelo” agroexportador estaba herido de muerte. Algunos regímenes, como el brasileño, buscaron reorientar sus economías en direcciones alternativas; otros, como el argentino, se empeñaron en vano en restablecer el *statu quo* por cualquier medio. Como la continuidad de la acumulación de capital basada en mercados externos estaba virtualmente congelada por la crisis, a la larga todos optaron por promover una acumulación centrada en el mercado interno. Se crearon empresas públicas en sectores estratégicos y los gastos gubernamentales buscaron compensar la caída de exportaciones y la menor demanda privada. Durante la Segunda Guerra Mundial, en coincidencia con la mayor parte de Occidente, se promovieron ambiciosas reformas sociales y una distribución más igualitaria del ingreso. La ampliación del mercado interno y el apoyo político de los trabajadores urbanos se convirtieron en partes esenciales de las nuevas coaliciones, en las cuales convergían sectores de las burocracias estatales, como militares, sindicatos, clases medias urbanas, empresarios vinculados al mercado doméstico.

Desde entonces el desempeño económico de América Latina fue desparejo. Los países más poblados y con mercados mayores se desempeñaron mejor. Los procesos de industrialización alcanzaron niveles de complejidad intermedia solo

2 Por localización geográfica, Singapur divide los océanos Índico y Pacífico. Por ello siempre fue codiciado por los colonizadores europeos.

3 En términos de paridad del poder de compra, China ya es la mayor economía mundial. En términos nominales se ubica en segundo lugar y de continuar creciendo como en los últimos años superaría a Estados Unidos a mediados de la próxima década.

en Brasil, México y en menor medida Argentina. La estrechez del mercado hizo que las experiencias industriales de las economías pequeñas fueran breves. Aunque experimentaron las etapas iniciales de toda industrialización, invariablemente terminaron retomando sus tradicionales orientaciones librecambistas. A partir de entonces, la restricción externa de divisas fue la limitación económica más conocida y estudiada en todos los países. Simultáneamente, los conflictos distributivos y los ciclos de naturaleza política asociados con ellos le dieron al desarrollo del subcontinente tintes dramáticos. Aún a fines de la década de 1970, cuando los regímenes de sustitución de importaciones comenzaron a menguar en resultados y el deterioro de las condiciones internacionales dificultaban la continuidad de las políticas desarrollistas, América Latina se encontraba varios pasos adelante de Asia en términos de desarrollo económico, competencia tecnológica y condiciones de vida. ¿Que sucedió desde entonces? ¿Por qué el desempeño latinoamericano fue tan decepcionante en la comparación?

### 3. Guerras y formación de Estados

La competencia grupal o grupalidad (*grupishness*), los conflictos entre agrupaciones de personas en sus distintas formas, son un factor estructurante de toda organización humana (Alexander, 1978 y 1990; Haidt, 2012; Greene, 2014; Turchin, 2016). Parte creciente de la bibliografía histórica y antropológica, así como una abundante evidencia proporcionada por la psicología evolutiva, indican que estamos programados para agruparnos, cooperar al interior de nuestro grupo y enfrentarnos a terceros. El conflicto organizado y la identificación de enemigos, la delimitación entre “ellos” y “nosotros”, está en la base de nuestra estructura psíquica, conforma nuestra identidad individual y comunitaria y se encuentra en la base de toda relación de poder. La guerra y las amenazas de guerras, sea que las consideremos como *shocks* asistemáticos pero irreversibles o como fuerzas regulares y sistémicas en la formación y reconfiguración permanente de las redes de poder, son factores determinantes en la organización de cualquier agrupación humana.

Uno de los rasgos que distinguieron a Europa de otras regiones, especialmente Asia, es que desde la caída del Imperio romano y más aún desde la fragmentación de Imperio Carolingio, se distinguió como un sistema de soberanía política fragmentada (Tilly, 1975 y 1990; Spruyt, 1996). Cientos de unidades soberanas e independientes compitieron durante siglos por controlar poblaciones y territorios de agricultura intensiva. En ese largo y sangriento proceso de depuración institucional predominó la centralización. De unas 500 unidades políticas europeas que existían en el año mil solo quedaban 25 en vísperas de la Primera Guerra Mundial. Pero lo relevante es que nunca volvió a prevalecer de forma duradera en territorio europeo un sistema imperial como el que regía otras latitudes. Los imperios europeos se organizaron para fuera de Europa, especialmente en las Américas. De igual modo, las unidades políticas, los Estados, que surgieron a lo largo el tiempo, fueron el resultado de largos y contradictorios procesos selectivos mediados por guerras entre unidades políticas de dimensiones y poderío equivalentes. Es decir, por guerras efectivas o por la preparación sistemática para nuevos conflictos.

El tipo de guerra predominante y la amenaza de conflictos violentos en cada circunstancia histórica ayudan a interpretar las distintas formas en las que se organiza toda forma de poder centralizada. El funcionamiento de los Estados es diferente según los enemigos sean otros Estados u organizaciones de características no estatales (Keegan, 1994). El Imperio chino, por caso, durante siglos solo debió afrontar la presión militar de tribus nómadas sin Estado de las estepas de Asia Central. La geopolítica de Asia Oriental respondía a condiciones militares completamente diferentes de la europea. La asimetría de población y recursos entre el Imperio chino y los otros Imperios de la región, como Japón, Corea y Vietnam, eran incomparables a los desequilibrios que transitoriamente podían aparecer en Europa. En los hechos, Asia Oriental funcionó como un único gran imperio rodeado de satélites tributarios. Las guerras interestatales fueron infrecuentes. Los conflictos con los nómades, por el contrario, eran permanentes y decisivos, ya que ocasionaban cambios de dinastías e invasiones depredadoras. Armas eficaces en guerras europeas, como barcos y cañones, no funcionaban en esos conflictos, en los cuales no se libraban guerras navales ni existían ciudades amuralladas para bombardear (Chase, 2003). La relación intrínseca entre la capacidad para tributar, financiar gastos con deuda pública y promover el desarrollo técnico-militar, eran apenas incipientes en China y su área de influencia.

El denominado “Estado fiscal militar” europeo no disponía en la región de los incentivos bélicos que prevalecían en Europa. Esto se comprueba cuando se coteja el volumen de recursos que controlaban las unidades políticas asiáticas en relación con las europeas. Aunque las dimensiones de un imperio como el chino puedan impresionar, en la práctica el Estado allí disponía de un poder infraestructural muy inferior a sus equivalentes occidentales, a juzgar por su capacidad de penetración y control territorial, así como por su injerencia en la vida cotidiana de las comunidades. Tributaba y gastaba porciones muy inferiores a las europeas en relación con su PIB. Aunque durante milenios contó con una burocracia centralizada e impulsó grandes obras de infraestructura, como monumentales murallas y canales, su organización estatal tenía características muy diferentes de las que surgían en Europa. Este contraste se tornó evidente especialmente en el siglo XIX cuando la mayor parte del continente asiático —con la sola excepción una vez más de Japón— no logró afrontar con eficacia las agresiones imperialistas de Occidente que derivaron en procesos de colonización o semicolonización. Vastos territorios y aglomeraciones humanas, antes regidos por grandes imperios asiáticos, quedaron bajo control directo o indirecto de poderes militares y financieros occidentales.

Sin embargo, la intromisión directa de europeos, estadounidenses y japoneses en los territorios de Asia Oriental fue breve en comparación con lo ocurrido en América. Asia Oriental no fue construida de “cero” como las sociedades y Estados que surgieron en el “Nuevo Mundo” durante siglos de colonización europea. Tampoco se produjo un mestizaje de proporciones significativas ni desaparecieron sus costumbres y sistemas de creencias. En toda la inmensa área de influencia china ni siquiera fueron abolidas las tradiciones burocráticas precedentes. De igual modo, la organización económica, especialmente los rasgos

básicos que caracterizaron sus agriculturas, conservaron su impronta milenaria. Esta sigue siendo una diferencia de crucial importancia cuando se compara a esta región con América Latina. Aunque los europeos de un modo u otro dominaron Asia Oriental, en lo fundamental no modificaron las características étnicas ni culturales de la región. América Latina, por el contrario, pasados dos siglos de la independencia aún conserva jerarquías coloniales. Las clases dominantes son predominantemente blancas y descendientes de europeos, así como las clases medias, allí donde las hay, mientras que las clases subalternas se componen mayoritariamente de descendientes de indígenas y africanos. Aunque estas características son más acentuadas en los países andinos y en los lugares en los que la colonia se caracterizaba por la exportación de productos tropicales, como Brasil y el Caribe, constituyen un común denominador de toda la región. En América Latina la colonia dejó huellas indelebiles. La lucha de clases se yuxtapone con estratificaciones y prejuicios con fundamentos raciales. Gestionar la exclusión de indígenas, negros y mestizos de la ciudadanía política y económica fue y sigue siendo una de las ocupaciones duraderas de todas las élites que controlan los aparatos estatales latinoamericanos (Cotler, 1986; Novais, 1989; Kurtz, 2013; Campanini Maciel, 2018).

Simultáneamente, la penetración militar y económica occidental desde el siglo XIX tuvo para Asia Oriental consecuencias cruciales en la organización de sus Estados. La geopolítica de la región cambió de manera inexorable con la llegada de los europeos. Desde entonces los desafíos militares no volverían a ser las interminables escaramuzas con pueblos sin Estado, sino conflictos de elevada intensidad técnica y económica con otros Estados rivales de características semejantes, como ocurriera en la geopolítica europea durante centenas de años. La maquinaria estatal debió adecuarse a los imperativos de la guerra moderna. Los Estados que surgieron con la descolonización, y más aún a consecuencia de la Revolución china, solo podrían subsistir como unidades independientes si se organizaban bajo moldes análogos a los europeos. Podría especularse que los Estados asiáticos perfeccionaron atributos típicamente occidentales en un auténtico proceso de evolución cultural en los términos de Richerson y Boyd (2004). La geopolítica asiática de la segunda mitad del siglo XX impedía el resurgimiento de organizaciones estatales a la usanza de los viejos imperios. Las nuevas élites asiáticas tenían como prioridad consolidar sus autonomías nacionales, tanto para liberarse de la presión imperialista europea y japonesa, como para afrontar con autonomía la confrontación global entre Estados Unidos y la Unión Soviética. El desarrollo económico y la inclusión de sus habitantes dentro de la comunidad imaginaria nacional resultaron tareas imprescindibles para la sobrevivencia estatal y la estabilidad política.

Nada semejante sucedió en América Latina durante el siglo XX. Las élites que dirigen los Estados latinoamericanos ejercen soberanías virtuales sobre inmensos territorios sin la obligación de organizar su defensa ante poderosas amenazas exteriores. Su supervivencia política no depende de movilizaciones masivas y desesperadas iniciativas industrializantes. El desarrollo económico en América Latina

no es un imperativo para la subsistencia de los Estados como organizaciones independientes ni es considerado vital para la preservación de las jerarquías políticas y económicas establecidas. Las políticas de corte desarrollista son defendidas, en todo caso, por sus eventuales efectos sobre la calidad de vida y con base en criterios de equidad social. Nunca fueron condición de vida o muerte. Los Estados organizados con ideales desarrollistas suelen ser un estorbo para las élites que echan sus raíces en la propiedad y control de recursos naturales. Al contrario, para ellas el libremercado sigue siendo aquella utopía que nunca debió abandonarse. Cualquier política que se propone modificar esta estructura invariablemente choca con la resistencia de estos sectores y con las redes de intereses económicos y diplomáticos internacionales con los que se integra al mundo, especialmente los de Estados Unidos.

La guerra y la amenaza de guerra, las revoluciones o incluso la simple proximidad geográfica con procesos revolucionarios, modifican la forma en que se procesan las contradicciones de clase. El clima de guerra y la amenaza de revolución forzó a las élites del Este Asiático a introducir las profundas reformas que modificaron las relaciones sociales desde sus raíces. Tanto en Corea del Sur como en Taiwán, con el llamativo apoyo de EE. UU., fueron implementadas amplias reformas agrarias que desarticulaban el poder terrateniente allí donde subsistía y generaron bases sociales más igualitarias de acumulación, al tiempo que le otorgaron al Estado un control directo sobre el excedente agrícola que en su momento fue utilizado como un instrumento para proveer alimentos baratos como modo de sustentar la industrialización y urbanización. Lo propio ocurrió en China y Vietnam mediante la vía más radical de la revolución (Stubbs, 1999 y 2017). Aunque el control de la tierra en estas regiones nunca se basó estrictamente en la propiedad privada a la usanza occidental, estas reformas contribuyeron a desbaratar las jerarquías que aún subsistían en la agricultura. En América Latina, por el contrario, las reformas radicales de estas características fueron de relevancia secundaria. La clase terrateniente consolidada en el siglo XIX aún conserva márgenes significativos de poder y capacidad de veto sobre la política.

Igual contraste se observa en la organización de las fuerzas armadas. La identificación de eventuales enemigos y amenazas es un rasgo distintivo de toda organización especializada en la violencia. Mientras que para los ejércitos de Asia Oriental las amenazas se encuentran principalmente afuera de sus territorios, es decir, sus enemigos son representados por otros Estados, para las fuerzas armadas latinoamericanas los enemigos invariablemente se localizan dentro del territorio nacional. Las amenazas se revisten con ropajes diversos: “comunistas”, partidos de orientación popular, sindicalistas, estudiantes, periodistas, indígenas, negros, pardos, pobres. Mientras que en Asia la organización militar demanda desarrollo económico y en cierta medida promueve la inclusión de todos los habitantes dentro de la comunidad imaginaria nacional, en América Latina fue común que los militares identificaran el desarrollo económico y la inclusión social como fuentes de inestabilidad y amenazas al orden establecido. Los golpes militares de vocación antindustrial no fueron aberraciones sin sentido. Expresaron las verdaderas contradicciones que atravesaban la región.

#### 4. Desempeños asimétricos frente a la reglobalización

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, los fragmentos escindidos de la economía mundial comenzaron a reconectarse nuevamente. Como apuntan Findlay y O'Rourke (2009), desde entonces asistimos a una segunda globalización, o “reglobalización”, respaldada por la potencia militar y económica de EE. UU. y encuadrada por medio de la creación de instituciones internacionales como la ONU, el FMI, el Banco Mundial. Hasta finales de la década de 1970 estas fuerzas aperturistas aún coincidían con organizaciones encargadas de regular el comercio y las finanzas. La acumulación de capital seguía improntas preponderantemente nacionales y el movimiento especulativo de capitales estaba fuertemente regulado. Estas restricciones comenzaron a diluirse en la década de 1970. Con los *shocks* petroleros y la drástica subida de tasas de interés adoptada por la autoridad monetaria estadounidense en 1979, el orden económico y financiero internacional se transformaría de manera irreversible (Tavares, 1985). Mediante mecanismos de persuasión y extorsión, desde entonces la potencia dominante promovió la liberalización internacional de capitales, la apertura de mercados, la liberalización financiera (Panitch y Gindin, 2012).

La avanzada neoliberal despojó a los Estados latinoamericanos de fundamentales mecanismos de intervención, como planes explícitos de industrialización, bancos estatales, empresas públicas, regulaciones, políticas comerciales. El ideal del desarrollo económico latinoamericano debió lidiar desde entonces con el paulatino desmantelamiento de los instrumentos de promoción y protección que imperaban desde 1930. Esta transformación impactó de modo muy diferente en ambas regiones. Desde sus orígenes la industrialización asiática fue diferente de la latinoamericana. Por carecer de recursos naturales como fuentes de divisas, los asiáticos debieron industrializarse con una orientación exportadora. La industrialización latinoamericana, por el contrario, nació y se desarrolló bajo el refugio de los mercados internos, en tanto que las divisas invariablemente provenían de exportaciones tradicionales. Era comprensible que en economías más abiertas los primeros contarían con mejores condiciones para adaptarse al nuevo escenario (Stubbs, 2017).

La continuidad estatal y la tradición burocrática es otro factor relevante para comprender la más efectiva actuación de los Estados asiáticos. Como apunta Arrighi (2009), los Estados de Asia Oriental que resurgieron en la posguerra fundan sus tradiciones burocráticas en los mismos imperios centralizados que dominaron esos territorios durante milenios. Los imperios de China, Japón, Corea y Vietnam siempre funcionaron con base base en organizaciones burocráticas competentes y los funcionarios eran escogidos mediante criterios meritocráticos. Desde el siglo VII, durante la dinastía Tang, la incorporación al mandarinato en China se basó en la aprobación de concursos públicos consistentes en exámenes, en los cuales los candidatos debían demostrar no solo alfabetización, sino también conocimientos de matemáticas, pericia poética, comprensión de clásicos, formación técnica y humanística (Lewis, 2012). En la mayoría de los casos, Latinoamérica aún carece de una tradición estatal equivalente. La inestabilidad política y las rivalidades

revanchistas que atraviesan a los Estados en cada ciclo político impiden la formación de una burocracia meritocrática en condiciones de ejecutar políticas de Estado. El acceso a los empleos estatales continúa dependiendo, en gran medida, de relaciones personales o de parentesco.

El resurgimiento de China desde la posguerra parece reivindicar las mejores tradiciones burocráticas de su imperio milenario. Desde el inicio tuvo como pilar fundamental las iniciativas del partido-Estado, el que planea y conduce la continúa reconstrucción de su estructura productiva. A diferencia del recetario neoliberal dominante en Latinoamérica, asociado con el desarme de las principales instituciones de intervención y control, pero aún en concordancia con moldes capitalistas, el partido-Estado chino preservó y reforzó los principales instrumentos que caracterizaron la historia del desarrollo moderno. En forma directa o solapada controla precios básicos, como tasas de interés, tipo de cambio y salarios, al tiempo que regula los flujos internacionales de capital y orienta el sistema financiero (Nogueira, 2018). La heterogeneidad de su estructura de capital es un rasgo distintivo del capitalismo con “características chinas” (aunque los funcionarios prefieran definirlo como “socialista”). Existen empresas públicas controladas por el gobierno central, otras por gobiernos provinciales, innumerables empresas mixtas, variadas formas de asociación público-privada, *joint ventures* con firmas multinacionales, cooperativas, etc. Esta heterogeneidad conlleva la continua proliferación de nuevos miembros de la “burguesía nacional”, la cual, invariablemente, está asociada al partido-Estado (Lyrio, 2010).

¿Cómo lograron los regímenes políticos de Asia Oriental superar los efectos desestructurantes de la liberalización económica? El fin de la Guerra Fría y las demandas por democratización también facilitaron el surgimiento allí de coaliciones neoliberales inclinadas a desarmar mecanismos de intervención, liberalizar el comercio, abrir cuentas de capital. Como quedó en evidencia durante la crisis financiera de 1997-1998, también allí se implementaron reformas desestabilizadoras de cuño neoliberal. Sus economías fueron golpeadas en grados diversos, dependiendo de los diferentes niveles de liberalización de las cuentas de capital y de la mayor o menor adopción de políticas “mercantilistas”, consistentes en la acumulación de reservas internacionales. La continua presión geopolítica en la región fue quizás el factor principal que diferencia un continente del otro. La persistencia de amenazas estatales genuinas torna improbables los giros neoliberales extremos que comprometan la continuidad del crecimiento, la unidad estatal o la estabilidad de las jerarquías políticas. Aunque las burguesías “nacionales” desde el final de la Guerra Fría ganaron márgenes de presión en relación con las burocracias estatales y militares, estas aún conservan capacidad política para definir la orientación económica general.

El surgimiento de un poderoso sector privado en China, por ejemplo, no desestabilizó el orden político vigente. A diferencia de lo que sucede en América Latina, los capitalistas chinos, en lugar de presionar por reformas neoliberales, se acomodaron a la estrategia de desarrollo que el partido continúa definiendo de manera sorprendentemente autónoma. Además de los incentivos para adherir a

las directivas estatales, McNally y Wraight (2010) apuntan los vínculos afectivos y de parentesco entre los principales miembros de la burguesía nacional y la dirigencia gubernamental. Es decir, existiría entre las élites de China un sentido generalizado de recíproca pertenencia, de afectos, que involucran incluso el intercambio de “favores” con criterios signados por el denominado *guanxi*, prácticas derivadas de la tradición confuciana tradicional, que si bien sufrieron los efectos de la revolución, aún están presentes en la vida cotidiana del país. La integración de los empresarios chinos, los “capitalistas rojos”, a la política general del Estado involucra una compleja dinámica social en la cual el partido logra conciliar las demandas empresariales por ganancias con el objetivo político fundamental centrado en la seguridad nacional y el desarrollo económico. Muchos miembros de la nueva burguesía desempeñan, o desempeñaron en el pasado, funciones en instituciones públicas. Esta coincidencia de intereses otorga al sistema político chino la cohesión necesaria para que las demandas políticas de los capitales privados no bloqueen la orientación desarrollista del partido (McNally & Wright, 2010).

## 5. Conclusiones

Cuando se compara la *performance* de las economías asiáticas frente a sus pares de América Latina se distinguen dos períodos claramente diferenciados. Desde el siglo XIX hasta mediados del XX las economías latinoamericanas fueron más dinámicas y superaron con apreciable diferencia a las asiáticas en términos de PIB per cápita, salarios, niveles de urbanización y condiciones de vida. Pero desde entonces la tendencia se revirtió. Algunas economías de Asia, como Corea del Sur, Taiwan, Singapur y Hong Kong, superaron a las latinoamericanas con grandes diferencias y alcanzaron niveles de desarrollo equivalentes a Europa Occidental. Y más recientemente lo propio está ocurriendo con China y su área de influencia, especialmente Vietnam. Las ventajas de Latinoamérica durante la primera etapa se explican en mayor medida por las independencias nacionales y por contar con abundantes dotaciones de recursos naturales que facilitaron inserciones más favorables en la división internacional del trabajo que lideraban europeos y estadounidenses.

Todo lo contrario ocurre desde la posguerra, cuando las sociedades asiáticas recuperaron autonomía política y se organizaron como Estados modernos con rasgos adaptados de los europeos. Por estar sometidos a profundos y persistentes desafíos geopolíticos, además de recibir en ciertos casos el fundamental apoyo estadounidense, debieron promover agresivos procesos de industrialización con destino al mercado mundial. Las guerras latentes, la profunda y milenaria tradición burocrática y la ausencia de rasgos coloniales indelebles, como poderosas clases terratenientes y estratificaciones raciales, otorgan a los países de Asia Oriental mayores niveles de cohesión social y refuerzan el poder centralizador de sus Estados, circunstancia que les permite incorporar a sus nuevas clases empresariales en procesos de acumulación planeados y dirigidos desde el poder político, capacidades inconcebibles en el medioambiente neoliberal imperante en América Latina.

Finalmente, en relación con las perspectivas de América Latina, debe apuntarse la influencia que actualmente ejerce la propia Asia sobre la región. La literatura estructuralista clásica usualmente interpretaba el desarrollo económico como un proceso de convergencia hacia los estándares de productividad de Europa y Estados Unidos. Se trataba de aproximarse a economías maduras con reducida heterogeneidad estructural. En ellas la transición del mundo rural al urbano se había completado con la relocalización de sus poblaciones de las actividades tradicionales a las modernas. La posibilidad de convergencia, por definición, equivale a suponer que las mejoras potenciales de productividad en países subdesarrollados son mayores que en economías avanzadas (Bastian y Silos Sá Earp, 2012). Pero luego del ascenso industrial asiático, chino en particular, asistimos a una situación novedosa. Ya no se trata de equiparar niveles de productividad europeos, japoneses o estadounidenses. Ahora también se debería realizar un *catch up* con la producción china, país que todavía paga salarios comparativamente bajos —aunque crecientes—, su mercado habilita las mayores escalas de producción domésticas del planeta, posee una burocracia planificadora con orientación estratégica, dispone de un sistema financiero estatal al servicio del desarrollo económico, monta en tiempo récord colosales infraestructuras envidiadas en Europa y EE. UU. En otras palabras, las mejoras potenciales de productividad chinas son inmensamente superiores a las latinoamericanas. La convergencia industrial con China es una quimera inalcanzable, al menos para productos tradicionales.

Como ocurriera durante la segunda mitad del siglo XIX a consecuencia de la Revolución Industrial, desde inicios de los años 2000 la influencia creciente de los costos industriales asiáticos revirtió parcialmente los términos de intercambio en favor de materias primas y alimentos en relación con los productos manufacturados. Si bien para Latinoamérica este efecto es favorable porque relaja la restricción externa, también reduce los incentivos a la industrialización y la diversificación de la estructura productiva al exigir niveles de productividad inauditos como condición para una eventual competitividad. Esta situación favorece a los tradicionales propietarios de recursos naturales y transforma la orientación librecambista y antindustrial de las élites regionales en un sentido común con sustento estructural. El estudio de la ascensión asiática y del estancamiento relativo latinoamericano no solo brinda valiosos criterios para evaluar el papel de la historia, los Estados y los escenarios geopolíticos. También obliga a repensar cuáles serían las bases para el desarrollo de América Latina en una economía mundial cada vez más influida por condiciones de producción asiáticas.

## 6. Referencias bibliográficas

- Alexander, R. D. (1978). Group Selection, Altruism, and the Levels of Organization of Life. *Annual Review of Ecology and Systematics* 9: 449-474.
- \_\_\_\_\_. (1990). *How Did Humans Evolve? Reflections on the Uniquely Unique Species*. University of Michigan Museum of Zoology Special Publication 1:1-38.
- Arrighi, J. (2009). *Adam Smith in Beijing*. Lineages of the Twenty-First Century. Verso.
- Bairoch, P. (1982). International Industrialization Levels from 1750 to 1980. *Journal of European Economic History*, vol. 11, n.º 2. Rome.
- Bastian, E., y Sá Earp, F. de S. (2012). A última aula de Antonio Barros de Castro. *Revista de Economia Contemporânea*. vol.16, n.º 2. Rio de Janeiro.
- Bértola, L., y Ocampo, J. L. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Campanini Maciel, D. (2018). O Desenvolvimento do Capitalismo na Bolívia: do Processo de Formação do Estado Aparente ao Estado Plurinacional. Tesis de Doctorado, UFRJ/PEPI.
- Chase, K. (2003). *Firearms: A Global History to 1700*. Cambridge University Press.
- Cotler, J. (1986). *Clases, Estado y nación en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Crespo, E., Santiago, M.C., Mazat, N. (2017). A dimensão geopolítica da experiência de desenvolvimento econômico durante a restauração Meiji (1868-1912). *Revista da Escola da Guerra Naval [S.l.]*, v. 22, n.º 3, p. 607-642, mar. 2017. ISSN e-2359-3075. Disponible en: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/470>>. Acceso em: 15 Jul. 2019.
- Findlay, R., y O'Rourke, K. (2009). *Power and Plenty. Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*. Princeton University Press.
- Francis, J. A. (2013). The Terms of Trade and the Rise of Argentina in the Long Nineteenth Century. Ph. D. Thesis. London School of Economics.
- Gonzalo, M. (2018). *A Long-Term Narrative on India from Latin America: peripherization, national system of innovation and autonomous expenditures*. Tesis de Doctorado, IE-UFRJ.
- Greene, J. (2014). *Moral Tribes: Emotion, Reason, and the Gap Between Us and Them*. Penguin Books.
- Haidt, J. (2012). *The Righteous Mind: Why Good People Are Divided by Politics and Religion*. Pantheon Books.
- Hamashita, T. (2008). *China, East Asia and the Global Economy. Regional and historical perspectives*. Routledge.
- Jones, E. (1981). *The European Miracle: Environments, Economies and Geopolitics in the History of Europe and Asia* (3.<sup>rd</sup> ed.). Cambridge University Press.
- Keegan, J. A. (1994). *History of Warfare*. Vintage Books.
- Kurtz, M. J. (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge University Press.
- Lewis, M. E. (2012). *China's Cosmopolitan Empire: The Tang Dynasty*. Harvard University Press.

- Lyrio, M. C. (2010). A Ascensão da China como Potência. *Fundamentos Políticos Internos*. Editora Fundação Alexandra Gusmão.
- Lynch, J. (1976). *Las revoluciones hispanoamericanas*. Seix Barral.
- McNally, C., & Wright, T. (2010). Sources of Social Support for China's current political order: the 'thick embeddedness' of the private capital holders. *Communist and Post-Communist Studies*, pp. 189-198.
- Nayyar, D. (2013). *Catch Up. Developing Countries in the World Economy*. Oxford University Press.
- Nogueira, I. (2018). Estado e capital em uma China com classes. *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro.
- Novais, F. (1989). *Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial (1777-1808)*. Editora Hucitec, São Paulo.
- Panitch, L., y Gindin, S. (2012). *The making of global capitalism*. London: Verso.
- Pomeranz, K. (2000). *The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*. Princeton University Press.
- Richerson, P. y Boyd, R. (2004). *Not by Genes Alone: How Culture Transformed Human Evolution*. University of Chicago Press.
- Saylor, R. (2014). *State Building in Boom Times. Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*. Oxford University Press.
- Spruyt, H. (1996). *The Sovereign State and Its Competitors. An Analysis of Systems Change*. Princeton University Press.
- Stubbs, R. (1999). War and Economic Development: Export-Oriented Industrialization in East and Southeast Asia. *Comparative Politics*, vol. 31, n.º 3, pp. 337-355.
- \_\_\_\_\_. (2017). The Origins of East Asia's Developmental States and the Pressures for Change. In T. Carroll & D. Jarvis (Eds.), *Asia after the Developmental State: Disembedding Autonomy* (Cambridge Studies in Comparative Public Policy, pp. 51-71). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tavares, M. C. (1985). A Retomada da Hegemonia Norte-Americana. *Revista de Economia Política*, vol. 5, n.º 2.
- Tilly, C. (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge, Mass., USA: B. Blackwell.
- Turchin, P. (2016). *Ultrasociety: How 10,000 Years of War Made Humans the Greatest Cooperators on Earth*. Beresta Books.

# Brasil y la integración regional

## *Brazil and the regional integration*

Vinícius de Carvalho Castro Madureira

Estudiante de la maestría en Seguridad Internacional y Defensa  
en la Escuela Superior de Guerra de Brasil, Brasil

Correo electrónico: [viniciusccm@gmail.com](mailto:viniciusccm@gmail.com)

Carolina Paula de Souza

Investigadora en el Laboratorio de Simulaciones y Escenarios  
de la Escuela de Guerra Naval de Brasil, Brasil

Correo electrónico: [carolinasouzamg@gmail.com](mailto:carolinasouzamg@gmail.com)

*Recibido: 8-enero-2019. Aceptado: 20-febrero-2019.*

### Resumen

Las iniciativas de integración política, física y comercial de América del Sur han recibido atención especial desde el último cuarto del siglo xx. La intelectualidad brasileña trata ampliamente dicho tema, pudiendo ser encontrado en los estudios de Mário Travassos, en la Política de Defensa Nacional y, de forma explícita, en el artículo n.º 4, de la Constitución Federal de 1988, que prevé el intento de la “integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, buscando la formación de una comunidad latinoamericana de naciones” como uno de los objetivos de la República Federativa del Brasil. En este artículo, nuestro objetivo es discutir la relación del Brasil frente a la integración regional y hablar, brevemente, acerca del actual momento. Para eso, hemos hecho una investigación exploratoria por medio de revisión bibliográfica. Como resultados, pudimos notar que la integración es esencial para la proyección internacional brasileña, aunque todavía, en detrimento de su importancia, aún no ha sido consolidada.

**Palabras claves:** Brasil, cooperación internacional, geopolítica, integración latinoamericana, regionalismo, teoría del *Quaternio*, Unasur.

### Abstract

The political, physical and commercial integration initiatives of South America have received special attention since the last quarter of the 20th century. The Brazilian scholars deals extensively with this topic, which can be found in the studies of Mário Travassos, in the National Defense Policy and, explicitly, in

the sole paragraph of the article 4 of the Federal Constitution of 1988, which foresees the search for “economic, political, social and cultural integration of the peoples of Latin America, viewing the formation of a Latin-American community of nations”, as one of the objectives of the Federative Republic of Brazil. In this paper, our objective is to discuss Brazil’s relationship with regional integration and to discuss, briefly, the current moment. For that, we have done an exploratory research through bibliographic review. As results, we could note that the regional integration is essential for the Brazilian international projection, however, despite of its importance, it has not yet been built up.

**Keywords:** Brazil, International cooperation, geopolitics, Latin American integration, regionalism, theory of the Quaternary, UNASUR.

## 1. Introducción

Aunque una de las primeras iniciativas reales de cooperación organizada en América del Sur fue impulsada por el Barón del Río Branco en la primera década del siglo xx, solo a partir de la segunda mitad del siglo anterior las iniciativas dirigidas a una mayor integración política, física y comercial de América del Sur ganaron relevancia: innumerables acuerdos y foros internacionales fueron hechos a fin de estimular el desarrollo regional. Al final de la década de 1980, con el advenimiento de la redemocratización, la búsqueda por la integración pasó a ser parte del texto constitucional brasileño, como está explícito en el artículo 4.º de la Constitución: “La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, buscando la formación de una comunidad latinoamericana de naciones” (Constitución Federal, 1988).

En este artículo hablaremos acerca de la integración suramericana a partir de la óptica brasileña. Para eso, hemos hecho una pesquisa exploratoria por medio de la revisión bibliográfica de fuentes secundarias (libros y artículos académicos sobre el tema). Nuestro trabajo está dividido en tres partes: en la primera, hablaremos un poco sobre el concepto de *Region-Builder*; en la segunda, mostraremos sucintamente el proceso de integración suramericana; y, por último, hablaremos de la actual crisis de la Unión de las Naciones Sudamericanas (Unasur).

## 2. Brasil como *Region-Builder*

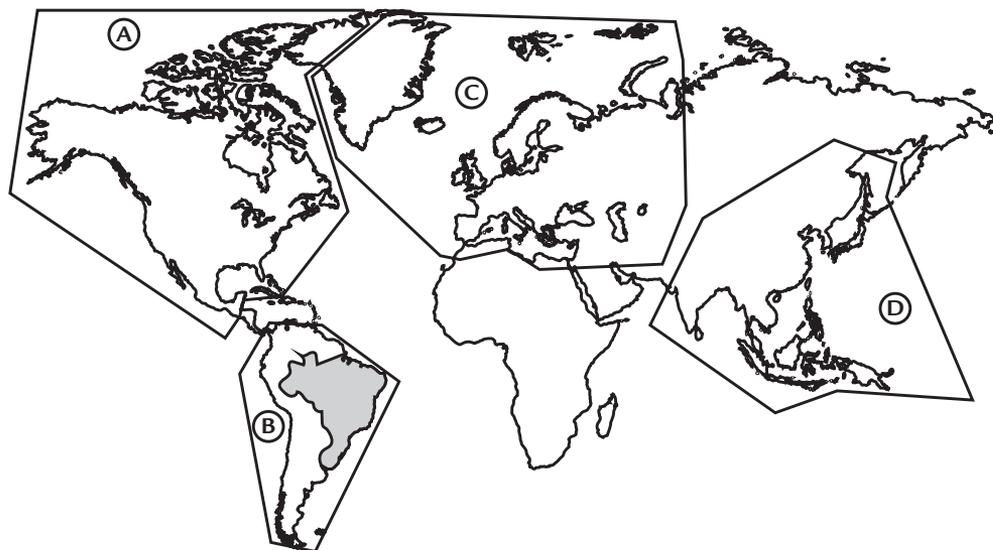
Los bloques regionales no existen naturalmente. Ellos son construidos por agentes que tienen algún objetivo en ese espacio. En el libro *Building Regions*, Langenhove (2011, p. 63) presenta el proceso de formación de las regiones destacando la cuestión del discurso. El autor elabora el concepto de regionalización para nombrar ese discurso que da vida a la región como un hecho institucionalizado. En ese mismo sentido, Neumann, en su investigación sobre los países nórdicos, desarrolla el concepto de *Region-Building*, estableciendo un nuevo método para analizar las regiones. Para él,

[...] la existencia de regiones es precedida por la existencia de *region-builders*, actores políticos que, como parte de un proyecto político, imaginan una cierta identidad espacial y cronológica para una región y diseminan esa identidad imaginada con los demás (Neumann, 1994, p. 58).

Siendo así, el *Region-Builder* es aquel que dará el primer paso en la construcción de una determinada región. En el caso de que se forme, el *Region-Builder* no mantendrá necesariamente una hegemonía coercitiva sobre los demás Estados. Sobre esta cuestión, Burges (2009) presenta la idea de hegemonía consensuada: un tipo de hegemonía en la cual los costos para el mantenimiento del sistema estarían divididos.

La hegemonía consensuada no se trata de una relación explícita de poder en el cual un Estado será etiquetado como el dominante. En su lugar, se concentra en la articulación y construcción de un proyecto, en el caso brasileño, sobre varias iniciativas regionales en América del Sur (Burges, 2009, p.10).

Mapa 1  
Teoría del *Quaterno*



A - Bloque norteamericano  
C - Bloque europeo

B - Bloque suramericano  
D - Bloque asiático

Fuente: Mafra (2012, p. 71).

A pesar de estas iniciativas anteriores, fue a partir de la década de 1990 que la mirada de Brasil se volvió, con mayor atención, hacia América del Sur. En esa época, Coronel Mafra (2012, p. 71) desarrolló la teoría del *Quaterno*, que tenía por base a la “no aceptación de tratamiento inferior” dado a los países suramericanos por los “demás bloques o líderes mundiales”. Esta teoría retrata el mundo

dividido en cuatro grandes bloques de poder. Su gran contribución es romper, en parte, con la tríada estadounidense, que consideraba a todo el continente americano como un bloque único bajo su influencia. Mafra fragmenta ese bloque americano en dos (suramericano y norteamericano) y preserva las demás partes de la tríada (Europa y Asia). Además de la proyección de poder, el principal objetivo del bloque suramericano sería resistir a las presiones de las potencias y fomentar el desarrollo regional. Esta teoría preveía la creación del Mercosur y la aproximación de la región al África Atlántica. El mapa 1 ilustra la teoría del *Quaternio*.

Es importante resaltar que Mafra escribió su teoría en un momento en que el mundo no imaginaba que China pudiera llegar a ser uno de los protagonistas del siglo XXI. A pesar de eso, la teoría propuesta por el autor es valiosa para el debate sobre los objetivos de la geopolítica brasileña contemporánea en América del Sur, por destacar la importancia de esa región para la proyección nacional y para el desarrollo regional. Todavía, para su consolidación, es necesario que Brasil consiga actuar como *Region-Builder* integrando el Arco Amazónico, el Cono Sur y el Pacto Andino.

### 3. El proceso histórico

Históricamente, América del Sur ha sido un área de cierta relevancia para el interés nacional brasileño; sin embargo, la región no siempre ha figurado como área prioritaria de nuestra política exterior (tal vez, por la falta de complementariedad económica o por el hecho de que Brasil haya pasado grandes períodos orientado hacia Estados Unidos y Europa).

Los períodos colonial e imperial fueron marcados por sucesivas intervenciones brasileñas en la región, sobre todo en la cuenca platina, a fin de garantizar el control o la influencia sobre un punto estratégico de la América meridional. Estas sucesivas intervenciones generaron un ambiente de desconfianza mutua que solo terminó un siglo después.

Una de las primeras iniciativas de cooperación en el Cono Sur fue establecida por el Barón de Rio Branco en la primera década del siglo XX. La política del ABC (Argentina, Brasil y Chile) buscaba disminuir las tensiones entre los dos grandes países platinos y, también, evitar el agravamiento de las disputas constantes entre Argentina y Chile por el control sobre la Tierra del Fuego, en el extremo sur de América meridional. Esta política no ha sido exitosa y ha vuelto a la agenda política en otros Gobiernos, pero siempre encontró dificultades internas para ser implementada. Desde entonces, hasta la década de 1960, la política externa brasileña se quedó más volteada hacia EE. UU. y Europa.

Con la Guerra Fría y los planes de ayuda económica destinados a Europa y Asia, América del Sur se vio más alejada del centro de poder mundial. En busca de desarrollo, Brasil empezó a diversificar su política externa y a aproximarse a América del Sur. Por ejemplo, a finales de la década de 1950, Juscelino Kubistchek lanzó la Operación Panamericana, con la intención de atraer inversiones para

América Latina. A partir de la década siguiente, el proceso de diversificación se consolidó por medio de la política externa independiente, bien conocido por el acrónimo PEI.

El proceso de integración suramericana, a su vez, comenzó a partir de la década de 1950. Como antecedente, podemos citar la creación de la Comisión Económica para la América Latina (Cepal), en 1948, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esta institución tenía por objetivo promover estudios y propuestas para el desarrollo regional. El primer intento de integración se produciría dos años más tarde. La Asociación Latinoamericana de Comercio (Alalc) fue creada por el Tratado de Montevideo y tenía por objetivo la constitución de un mercado común. Acerca de la integración latinoamericana, el Gobierno Castelo Branco alegó que el Brasil

[...] procurará estrechar, en todos los campos, las relaciones con todos los países, por el perfeccionamiento de la conveniencia económica y cultural. En lo que se refiere a los países limítrofes, se esforzará en aumentar sus sistemas de comunicación y de transporte, de modo que las fronteras pasen a unirnos efectivamente. Se empeñará en hacer de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio un instrumento eficiente de incremento en los intercambios entre los países americanos (Ministerio de Relaciones Exteriores [MRE], 1965, p.12).

Sin embargo, la Alalc sufrió un vaciamiento a lo largo de los años tras su creación por cuenta del ascenso de Gobiernos con nuevas posturas y del Pacto Andino, que configuró una integración paralela concurrente. Ya en el año 1980, la Alalc llegaba a su fin y, en su lugar, se creó la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). La Aladi fue creada con un reglamento más flexible, que permitía acuerdos de alcance parcial. Como ejemplo, podemos citar el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) n.º 18, que sirvió de base para la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur). Según Itamaraty, la Aladi tiene por objetivo “promover el desarrollo económico y social de la región, en proceso de integración que apunta al establecimiento, de forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano” (MRE, 2018).

La Constitución brasileña de 1988 prevé la integración latinoamericana; sin embargo, el ingreso de México en el Nafta (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) desvió los rumbos del proceso de integración y, desde entonces, Brasil pasó a priorizar la integración suramericana. Ya en 1993, Brasil propuso la creación de un área de libre comercio de América del Sur (Alcsa). Siete años más tarde, Brasilia fue sede de la Primera Cumbre Suramericana. En esa reunión se creó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Irsra), dividiendo América del Sur en diez ejes de desarrollo (como se muestra en el mapa 2). Entre las prioridades de esta iniciativa, podemos destacar la integración física de la región (mediante la construcción de carreteras, ferrocarriles) y la creación de agencias de fomento, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y Plata Basin Financial Development Fund (Fonplata).

Mapa 2  
Ejes de integración y desarrollo del lirsra



Fuente: HIRT (2013, p. 4).

Durante la Tercera Cumbre de América del Sur (Cusco, 2004), el proyecto de integración dio un paso más por medio de la propuesta de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), que tenía por objetivos la integración física y energética, el libre comercio y la concertación política. Sin embargo, los *impasses*

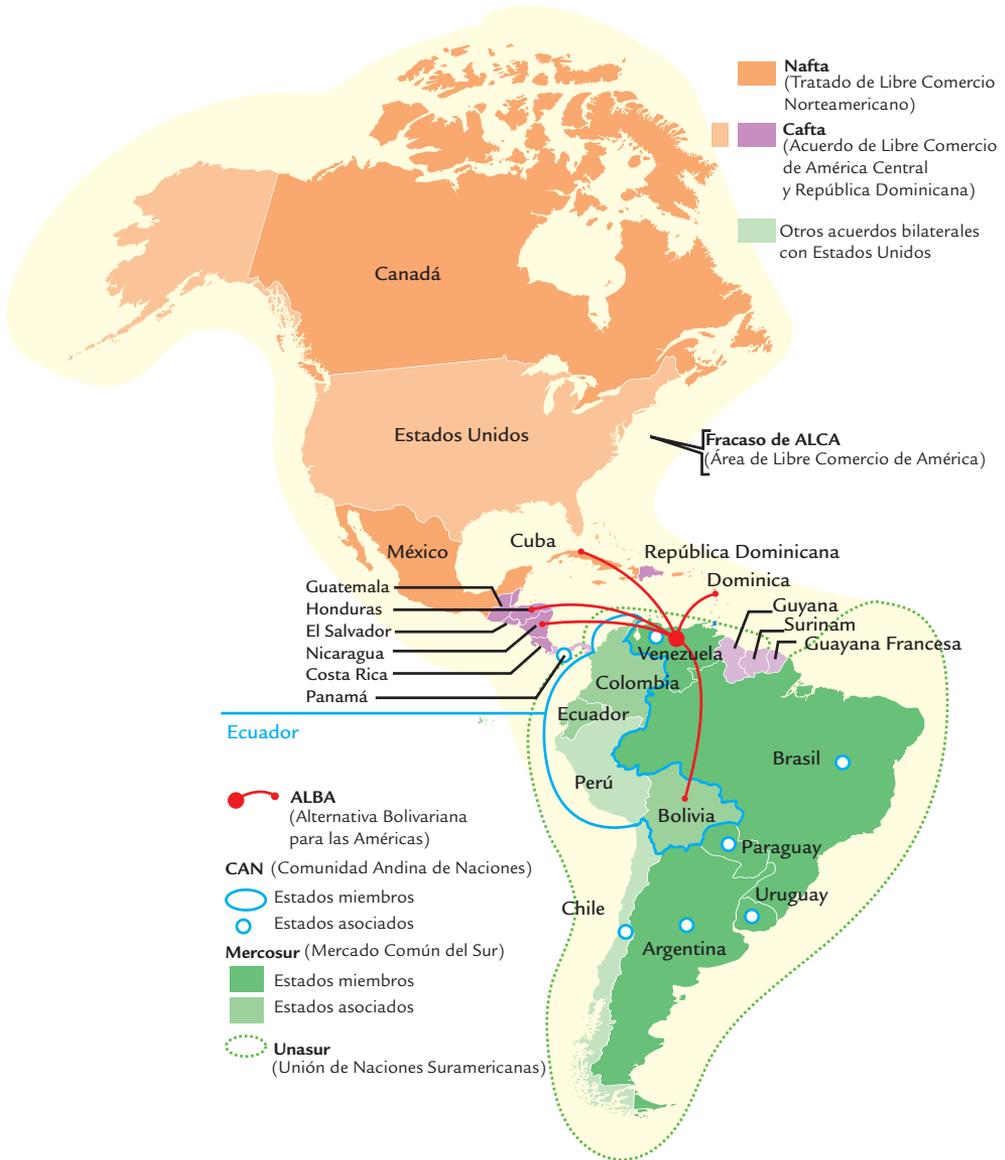
acerca de la profundidad de la integración hicieron que dos años más tarde la CASA diera lugar a una nueva integración: la Unasur.

La Primera Cumbre de la Unión de Naciones Suramericanas, Unasur, tuvo lugar en mayo de 2008. En dicha cita se aprobó su estatuto, que prevé una integración más flexible. Esta institución tenía por objetivo una mayor concertación política entre los países suramericanos. Se organiza por medio de doce consejos temáticos independientes entre sí: 1) Junta de Energía; 2) Consejo de Defensa; 3) Consejo de Salud; 4) Consejo de Desarrollo Social; 5) Consejo de Infraestructura; 6) Consejo sobre el problema mundial de las drogas; 7) Consejo de Economía y Finanzas; 8) Consejo de Elecciones; 9) Consejo de Educación; 10) Consejo de Cultura; 11) Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación; y; 12) Consejo de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional.

En la teoría del *Quaterno*, Mafra proyecta una especie de escenario para el siglo XXI. En dicho escenario, el autor, aún en 1995, predijo que el Mercosur despuntaría en América meridional como proyecto de integración regional. Esta organización tal vez sea la más institucionalizada y avanzada en la región, pues establece un área de libre circulación de bienes, servicios y factores productivos y una unión aduanera, aunque imperfecta, teniendo en vista que los países integrantes del Mercosur aún no han logrado llegar a un acuerdo para formalizar una política exterior común. Se puede decir también que el Mercosur concentró sus esfuerzos en una dimensión más económico-comercial, aunque amplió su ámbito de actuación con el transcurrir del tiempo.

Sin embargo, el proyecto de integración regional suramericano que más se asemeja a la teoría del *Quaterno* es el proyecto de Unasur, la cual, de acuerdo con los párrafos iniciales del preámbulo de su tratado constitutivo, tiene como uno de sus objetivos principales fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe. Los países componentes de la Unasur buscan el desarrollo por medio de esta institución mediante mecanismos multilaterales de integración. La Unasur se posiciona bajo el paraguas de sus Estados miembros, ejerciendo la función de organización estimuladora de consensos entre los países de América del Sur. Este estímulo puede ser entendido como mecanismos institucionales de concertación político-diplomática. Además de las integraciones ya citadas, América del Sur cuenta también con otras integraciones que, a pesar de ser subregionales, hacen *spillover*, englobando como miembros-asociados a los demás Estados de la región. El mapa 3 ilustra algunas de las integraciones discutidas en el texto.

Mapa 3  
Principales procesos de integración regional en América



Fuente: Albuquerque (2014, p. 3).

#### 4. Crisis en Unasur

La Unasur puede ser entendida como un movimiento de cuño político con el objetivo de crear una institución intergubernamental regional que fomente la aproximación de los países de América del Sur en el campo cultural, social, económico, político y comercial. Su establecimiento se dio en un momento de giro de la

política exterior brasileña, desde la tradición bilateral-hemisférica hacia la global-multilateral. Este cambio de rumbo no ocurrió solamente en la política exterior brasileña, pues los años iniciales del siglo *xxi* fueron marcados por la elección de políticos del espectro de la izquierda latinoamericana. Dicho fenómeno propició la profundización y cooperación de las políticas externas de esos países, una vez que sus objetivos estaban convergiendo en intereses regionales.

A principios de los años 2000, una serie de reuniones involucrando a los presidentes de los países de América del Sur sucedió, posibilitando la institucionalización de la política exterior de esos países en proyectos como el IIRSA, el Consenso de Guayaquil y la Unasur. En ese período ocurrió también el lanzamiento del Plan Colombia y la I Reunión de los Presidentes de América del Sur (o Cumbre de Brasilia). Esta fue la primera de las tres reuniones que llevarían a la creación de Unasur. Aquí es importante resaltar que el Plan Colombia fue lanzado bajo el alcance de la estrategia de seguridad nacional estadounidense del *engagement and enlargement*, cuyo objetivo principal era lidiar con las amenazas de los conflictos étnicos, la proliferación de armas de destrucción masiva, la degradación ambiental, amenaza terrorista, crimen internacional y tráfico de drogas.

El contexto en que tal política pública estadounidense fue lanzada era de ausencia de una amenaza clara frente a la disolución de la amenaza mayor: el comunismo. Siendo así, aquellas amenazas inherentes de la Guerra Fría darían lugar a otras, arriba enumeradas. Estados Unidos estipuló, entonces, que “esas amenazas a nuestra seguridad no respetan fronteras y queda claro que la seguridad estadounidense en el siglo *xxi* será determinada por el éxito de nuestra respuesta a las fuerzas que operan dentro y fuera de nuestras fronteras” (USA, 1996, i).

La convergencia de las políticas exteriores de los países suramericanos, a lo largo de los años iniciales del siglo *xxi*, se produjo bajo a una política internacional marcada por la estrategia estadounidense de Guerra al Terror, que en cierta medida acabó distanciando a América del Sur de su centro inmediato de interés geopolítico, posibilitando que la región desarrollase los objetivos regionales propios. Conforme a la estrategia estadounidense, se ha cambiado a los intereses de seguridad nacional más inmediatos; la propuesta de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue continuamente perdiendo base política dentro de los países situados en América del Sur, que venían adoptando políticas contrahegemónicas. La Unasur puede ser vista como una de esas acciones. Siendo así, el cambio en el rumbo de la política exterior estadounidense posibilitó el apaciguamiento del interés en formar un bloque único de libre comercio de las Américas.

En el año de institución de Unasur, el mundo presenció una de las mayores crisis internacionales: la crisis financiera de 2008 fue marcada por la inmovilidad del G7 ante una crisis de tal envergadura. Siendo así, se constituye el G20-financiero con el fin de solucionar una crisis que el G7 ya no tenía más condiciones de atender. Fue en ese contexto, de surgimiento de medidas antihegemónicas más explícitas, que la Unasur fue instituida. De esta manera, se puede decir que un proyecto regional de la envergadura de Unasur es de extrema importancia para la

región, principalmente por el hecho de que los problemas crónicos existentes en esa área son compartidos entre sus Estados miembros. Por ejemplo, Brasil recibe día tras día cargamentos de drogas ilícitas a través de sus fronteras, haciendo del país una de las rutas más importantes para alimentar la cadena internacional de tráfico de drogas. Por tanto, los países involucrados en cuestiones compartidas por fronteras pueden, mediante la cooperación, establecer políticas conjuntas para resolver los problemas regionales que los afectan. Así, la Unasur, como foro intergubernamental regional, puede fomentar el alineamiento de políticas en Suramérica a fin de alcanzar sus objetivos constitutivos y desarrollar la región.

En 2018, a los diez años de la firma del Tratado Constitutivo de Unasur, en lugar de conmemoraciones, el grupo regional está experimentando el momento más crítico de toda su existencia. El 22 de abril de 2018, Brasil y cinco Estados-miembros de la Unasur suspendieron su participación en el organismo regional. La crisis fue agravada en el momento en que el actual presidente de Ecuador, Lenín Moreno, anunció que deseaba efectuar una reintegración de posesión del edificio principal de la sede de Unasur, en Quito, transformándolo en una universidad. Otro revés que podrá ser sentido por la organización será la inminente denuncia del tratado por parte del presidente de Colombia, Iván Duque. Todos estos componentes impactan directamente en el futuro geopolítico del organismo regional, así como su función.

El debilitamiento político de Unasur puede hacer fracasar el desarrollo de un pensamiento suramericano de defensa, teniendo en cuenta que la cooperación e integración regionales, militares y civiles que actúan en el área de defensa de los países suramericanos venían experimentando buenos avances en esta área. Las reuniones periódicas entre los países de Unasur se realizaban en el marco del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED-CDS), con la finalidad de elevar el nivel de confianza entre países en esta temática (una de las que más avanzó en la institución). Un ejemplo práctico de impacto directo sería la imposibilidad de mantener la cooperación académica entre los países integrantes del Unasur mediante la utilización de los instrumentos de cooperación ofrecidos por dicho organismo, como el CEED-CDS.

Además, el vaciamiento de ese órgano pospone más aún la consecución de la unión de los tres ejes suramericanos. El desarrollo de cada Estado pasa por el desarrollo regional como un todo y este, a su vez, es viable por medio de la cooperación y concertación política, posibilitando que los Estados-miembros sean capaces de resistir a las presiones de potencias hegemónicas.

La historia de la integración suramericana está marcada por avances y retrocesos. Desde principios del siglo xx se realizan esfuerzos en favor de una concertación política, pero no se efectúan o existen por un breve período de tiempo. Generalmente, el motivo del fracaso son las crisis internas de los países o el ascenso de gobernantes que no priorizan la región en la agenda de política exterior.

## 5. Conclusiones

Desde la década de 1950, Brasil le dio mayor atención a América del Sur, ingresando en innumerables iniciativas en favor de la integración. Sin embargo, fue a partir de la década de 1990 que ese proceso ganó más fuerza cuando se percibió que la formación del bloque suramericano sería esencial para la proyección brasileña en el escenario internacional.

Los intentos de integración suramericana, hasta ahora, han sido marcados por avances y retrocesos. A pesar de ser institucionalizadas, tienden a ser vaciadas y, a veces, extinguidas con cierta frecuencia. El caso más reciente es el de Unasur. Creada durante un período de convergencia entre los Gobiernos, la Unión de Naciones Suramericanas fue un foro que podría haber sido el escenario de la integración de los tres ejes: Cono Sur, Pacto Andino y Amazonía. Sin embargo, tras la crisis económica, el cambio de los Gobiernos y los *impasses* sobre la presidencia de la organización fue completamente vaciada.

El debilitamiento de la integración suramericana lleva a la disminución del poder de esa región en el escenario internacional; en tanto que la ausencia de concertación política de esos Estados mina la posibilidad de resistir las presiones de las grandes potencias. Siendo así, Brasil como *Region-Builder* tendrá que enfrentar una vez más el desafío de fomentar una integración sólida, teniendo en vista que el desarrollo nacional, así como su inserción en el escenario internacional, depende del bloque regional. Es necesario hacer que el discurso de la integración y del desarrollo regional gane vida concediendo una forma única a los tres ejes que están aislados.

## 6. Referencias bibliográficas

- Albuquerque, E. B. (2018). Integração Sul-americana: Cosiplan. Recuperado de <https://pt.slideshare.net/EUROsociAL-II/integracao-sulamericana-cosiplan-esther-bemerguy-de-albuquerque-ministerio-do-planejamento-brasil>
- Brasil (2018). Constituição Federal de 1988. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm).
- Burges, S. W. (2009). *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. University Press of Florida.
- Hirt, C. (2018). O Papel do BNDES nas Políticas de Desenvolvimento e Integração Regional. *Espaço e Economia* 3|. Recuperado de <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/423>.
- Langenhove, V. L. (2011). *Building Regions: The Regionalization of the World Order*. London: Ashgate.
- Mafra, R. M. de O. (2012). *Geopolítica: Introdução ao Estudo (LS 838/12)*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra.
- Ministério Da Relações Exteriores (1964-1965). Textos e declarações sobre política externa (de abril de 1964 a abril de 1965). Primeiro aniversário da revolução de 31 de março de 1964. Rio de Janeiro: MRE/Departamento Cultural e de Informação.

- \_\_\_\_ (2018). *Associação Latino-americana de Integração*. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/690-associacao-latino-americana-de-integracao-aladi>.
- Neumann, I. B. (1994). A region-building approach to northern Europe. *Review of International Studies*, 2 (1).
- Pecequillo, C. S. (2012). *Manual do Candidato-Política Internacional*. Brasília: Funag
- United States of America [USA] (1996). *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washington D. C.: The White House.

# Lo que el poder se llevó: la geoeconomía de los recursos energéticos entre China y América Latina

*Gone with the power: the geo-economics of energy resources between China and Latin America*

Nashira Chávez

Docente e investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador, Ecuador<sup>1</sup>

Correo electrónico: npchavez@flacso.edu.ec

Po Chun Lee

Docente e investigador del Centro de Economía Pública y Sectores Estratégicos del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: po.lee@iaen.edu.ec

*Recibido: 20-enero-2019. Aceptado: 12-febrero-2019.*

## Resumen

Este artículo analiza la relación geoeconómica del sector energético entre China y América Latina. Mediante los conceptos de Scholvin y Wigell y el marco conceptual coincidente de Blackwill y Harris, el presente estudio examina la política y la estrategia geoeconómica de China hacia los recursos estratégicos de la región latinoamericana. Evidenciando datos y patrones de consumo y producción de recursos energéticos, se observa que los instrumentos financieros para la inversión y adquisición de recursos energéticos tienen una lógica empresarial guiada por el cálculo de beneficios y una estrategia comercial de mejorar las oportunidades de las empresas chinas en mercados extranjeros. Esto lleva a que la aproximación de seguridad se releve a un papel secundario y desmiente la intención de China de monopolizar el abastecimiento de fuentes energéticas. La suma de un comercio en aumento, la escalada de la IED, la presencia de empresas nacionales chinas y la complementariedad de sus economías, han colocado a China entre los principales socios de América Latina, lo que presta atención a la manera que estos vínculos influirán en el comportamiento y normas de sus países socios. En tal contexto,

---

<sup>1</sup> También se desempeña como profesora invitada del National Taiwan University

se reviste un gran interés por el aumento de la participación económica de China en una región considerada como la esfera de influencia de Estados Unidos.

**Palabras claves:** geoeconomía, recursos estratégicos, energía, finanzas, China, América Latina.

### Abstract

This article analyzes the geo-economic relationship of the energy sector between China and Latin America. Through the concepts portrayed by Scholvin and Wigell and the coinciding conceptual framework of Blackwill and Harris, this study examines China's geoeconomic policy and strategy towards the energy resources of the Latin American region. Evidenced by data and patterns of consumption and production of energy resources, this study observes that the financial instruments used to invest and acquire energy resources are guided by cost-benefit calculations in order to improve the opportunities of Chinese companies in foreign markets. This leads to the security approach being relegated to a secondary role and belies China's intention to monopolize the supply of energy sources. The sum of increasing trade, escalating FDI, the ascension of Chinese national companies and the complementarity of the Chinese economy makes China one of the main strategic partners in Latin America. Paying attention to the way these links develop will influence the behavior and standards of its partner countries. In this context, the increase of China's economic participation in a region considered under the sphere of influence of the United States gains weight and recognition.

**Keywords:** geo-economics, strategic resources, energy, finance, China, Latin America.

## 1. Introducción

Desde comienzos del siglo XXI, el crecimiento acelerado de Asia y el Sur global<sup>2</sup> en general, así como su demanda de materias primas, han sido el motor de la economía política mundial. Esta tendencia ha alterado las redes económicas transnacionales a medida que las relaciones transfronterizas gravitan hacia diferentes estados y mercados distintos de los países industrializados. La energía es un aspecto central de estas nuevas relaciones. A decir verdad, la energía, la seguridad y la diplomacia atraviesan múltiples áreas de la política internacional; con frecuencia, la seguridad energética se vincula a la geopolítica, la competencia de recursos, la dependencia y las relaciones de las grandes potencias. La nueva relación que está estableciéndose en el eje Este-Sur es un importante acontecimiento vinculado a los mercados energéticos.

China es un actor central de estas nuevas relaciones. La llegada de China a América Latina en particular reviste el debate de cierto nerviosismo en una región tradicionalmente asociada a la esfera de influencia de Estados Unidos. En los

2 Los términos "Sur global" son usados por el Instituto del Banco Mundial para describir los flujos crecientes entre economías en desarrollo y desarrolladas. La mayoría de estos países se encuentran geográficamente ubicados en hemisferio sur.

últimos diez años, China ha desempeñado el papel de un mercado, inversionista y acreedor en Latinoamérica. En la última década, el comercio entre China y América Latina aumentó un 666 %, alcanzando los USD 250 mil millones en 2012, rivalizando con Estados Unidos y en muchos casos superando a este como principal socio económico (Ray, Gallagher & Sarmiento, 2016). China es el principal socio comercial para Brasil, Chile y Perú; el segundo para Argentina, México y Venezuela; además, es el principal acreedor de Ecuador (Jilberto & Hogenboom, 2010). La demanda China de productos primarios respalda el crecimiento extraordinario en el estado de relaciones entre China y los países latinoamericanos. A medida que se dispararon los precios de las materias primas, la región prosperó. La energía es central en estas relaciones. Más del 60 % de los USD 119 mil millones de financiamiento chino en América Latina está dirigido al sector energético. El 96 % de este financiamiento relacionado con la energía se concentra en tres países: Brasil, Ecuador y Venezuela (Ray, Gallagher & Sarmiento, 2016).

Muchos han visto el auge de los *commodities* y la expansión de las relaciones que le siguieron con China como un desarrollo positivo para América Latina y, en este contexto, dichas relaciones han sido recibidas con entusiasmo. Sin embargo, existe una creciente preocupación sobre la naturaleza de las relaciones económicas de China en Latinoamérica, y de otros continentes en desarrollo como África, que ha traído la geoeconomía de vuelta al debate. La demanda de petróleo por parte de China ha provocado un debate controversial sobre la naturaleza de sus objetivos en el mercado petrolero internacional y el carácter de la creciente participación de sus compañías nacionales. Sin embargo, no se sabe mucho sobre cómo los instrumentos económicos contribuyen a la política económica exterior de China. Este artículo analiza la naturaleza y el carácter creciente de la participación económica de China en el sector energético internacional a partir del caso latinoamericano. A la par, ofrece una descripción sobre las principales tendencias de las relaciones entre China y América Latina.

## 2. Metodología investigativa

Intentamos responder la siguiente pregunta: ¿está China empleando la economía como instrumento con fines geopolíticos? Si es así, ¿cómo se reflejan las herramientas económicas empíricamente? Analizamos las perspectivas de que China esté empleando instrumentos geoeconómicos en América Latina en las áreas de proyección de empresas nacionales, financiamiento, comercio, e inversión con énfasis en el sector energético. En este contexto, la primera sección desarrolla el marco conceptual de la geoeconomía como punto de partida. A continuación, presentamos los objetivos geoeconómicos de China desde el ámbito doméstico e internacional a la luz de cuatro temas: la participación de las compañías transnacionales, el financiamiento, la inversión y el comercio.

### 2.1. La geoeconomía contraataca

Pocos expertos llegaron a considerar que la proliferación de los lazos económicos de finales del siglo xx se convertiría en un arma de doble filo. El fin de la

Guerra Fría fue el diagnóstico de un escenario global, exhausto de las tensiones militares que emanaron de la Segunda Guerra Mundial, que da paso a un nuevo paradigma basado, esta vez, en la economía. El flujo de capital, el intercambio comercial, las compañías transnacionales y el mercado internacional concebidos por el Consenso de Washington argumentaban la despolitización de la economía. El final de la Guerra Fría marcó la conclusión de las rivalidades ideológicas y adelantó el supuesto de que la economía y liberalismo político abrirían el camino a seguir. Ya sea desde un enfoque teórico —de la mano del *Fin de la Historia* de Francis Fukuyama (1989) y la *Tercera Ola* de Huntington (1993)— o el frente empírico —con el famoso aforismo de Margaret Thatcher "no hay alternativa"— resumieron el compromiso internacional de avanzar la economía de mercado neoliberal que prevalecía en las últimas décadas del siglo xx. El consenso fue que el mundo avanzaba hacia un orden de suma positiva en el cual los instrumentos económicos buscaban exclusivamente maximizar las ganancias y el crecimiento de los Estados.

No obstante, los expertos descubrieron rápidamente que las asimetrías de poder económico e interdependencia ofrecían útiles herramientas de política exterior. A decir verdad, la economía se convirtió en el medio preferido para enfrentar la rivalidad entre Estados en una era en la cual las guerras globales y las crisis militares eran bajas y susceptible al escrutinio. Edward Luttwak (1990), por ejemplo, alegó que la intensificación de conflictos estatales se ha trasladado a lo que acuñó como la esfera geoeconómica. Es decir, la política exterior y los intereses estratégicos de los Estados en la esfera internacional se basan en instrumentos económicos en los cuales el capital disponible es una brecha de poder tan material como un misil y el intercambio comercial desigual puede socavar perpetuamente la posición económica más que cualquier conflicto temporal. Después de todo, la naturaleza fundamental de la política no ha cambiado bajo condiciones de anarquía y la consecución de los intereses nacionales de los Estados incentiva un juego de suma cero; en el momento en que se trata de relaciones estatales, los incentivos económicos no se reducen automáticamente a las leyes de ventaja comparativa y la expansión de la riqueza.

La geoeconomía no es, en todo caso, un arte de gobernar nuevo. La literatura sobre política exterior económica y la teoría de la dependencia ya advertían acerca de las "maldiciones" políticas del intercambio económico desigual. Para 1980, Albert Hirschman ya argumentaba que el poder económico desigual de un gran socio crea influencia política sobre el socio pequeño y puede afectar profundamente sus políticas nacionales e internacionales. La historia registra la trascendencia de la diplomacia económica. El tratado del carbón y el acero de la Comunidad Europea fueron concebidos como una innovadora estrategia de integración para restringir el comportamiento ofensivo entre las grandes potencias europeas. Los países en desarrollo, como la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo, por su lado, emplearon el embargo petrolero para provocar un efecto inflacionista en los países industrializados aliados de Israel durante el conflicto de Yom Kipur.

El uso de la economía como instrumento estratégico tiene varios matices; sin embargo, sus diferentes líneas de pensamiento coinciden con la visión de la economía como un elemento de poder al servicio de los intereses del Estado. Tradicionalmente, la economía como instrumento afín a las acciones e intereses estatales está asociada con la visión realista de las relaciones internacionales. Dicha visión enfatiza una óptica mercantilista, definida por Gilpin (2016), como “la sumisión de la economía al Estado y sus intereses que van desde cuestiones de bienestar interno a las de la seguridad internacional”. No obstante, el debate de la geoeconomía va más allá de una noción estrechamente relacionada con la intervención del Estado. El mercado liberal de los últimos cincuenta años y sus principios de *laissez-faire* no es menos apolítico. La economía liberal detrás de Bretton Woods, por ejemplo, estableció la dominación del dólar y las bases del orden económico global bajo los términos de la hegemonía estadounidense.

Trabajos recientes se han concentrado en desarrollar postulados inherentes a las características de la geoeconomía independiente de la línea de pensamiento. Para propósitos de este trabajo, concebimos, al igual que Scholvin y Wigell (2018), a la geoeconomía como “una estrategia de política exterior que se basa en el uso del poder económico por parte de los Estados a fin de lograr sus metas estratégicas”. Este marco conceptual coincide con otros argumentos contemporáneos desarrollados por Blackwill y Harris (2016: 20), que desagrega “el uso de instrumentos económicos para promover y defender el interés nacional, producir resultados geopolíticos beneficiosos, e influenciar los objetivos políticos de otros países”. La última dimensión del concepto de geoeconomía está fuera del ámbito de este trabajo, por lo cual nos concentraremos en la dimensión doméstica, interés nacional e internacional, así como los resultados geopolíticos. Promover el interés nacional tiene que ver con una orientación hacia adentro destinada a fortalecer los sectores estratégicos de la economía doméstica, a su vez, crucial para la proyección internacional de una gran potencia como China. Simultáneamente, la persecución de fines geopolíticos implica una proyección internacional a partir de la economía. El empleo de la economía a escala internacional no se concibe con fines netamente comerciales, sino desde una concepción de poder que concibe a la economía como apalancamiento en la persecución de objetivos estratégicos y relaciones de negociación.

La geoeconomía se define a partir de los instrumentos y prácticas económicas. En la interdependencia contemporánea, la asimetría en las relaciones económicas —en el ámbito financiero, comercial, inversión y recursos— establece una brecha de poder que define el peso político de un Estado. Los mecanismos son variados y pueden involucrar el apoyo del Estado a sus compañías y empresas transnacionales, inversión y control sobre sectores estratégicos, junto con el empleo de los excedentes de las relaciones comerciales como una oportunidad para constreñir o incentivar un comportamiento específico en el socio menor. En el sentido de que los instrumentos son de naturaleza económica y por ende pueden fomentar rentabilidad económica, la proyección geoeconómica puede alcanzar, además de objetivos geopolíticos, simultáneamente fines comerciales.

No obstante, el ámbito estratégico y de interés nacional predomina por encima del comercial. En tal contexto, China reviste un gran interés por el aumento de su participación económica en una región considerada como la esfera de influencia de Estados Unidos.

### 3. Una oferta que no se puede rechazar: intereses nacionales y estratégicos de China<sup>3</sup>

A partir de 2002, las inversiones chinas conquistaron yacimientos petroleros en los diferentes continentes. Desde Canadá hasta Tailandia y Kazajistán, la creciente inversión China en el mercado y producción de petrolero generó argumentos tanto para el optimismo como para la preocupación entre expertos y políticos. Hasta hace un par de décadas, los flujos económicos internacionales eran dominados por las grandes potencias y, hasta cierto punto, estaban subordinadas a intereses militares. La geopolítica petrolera se enfocaba en la competencia entre los principales países industrializados consumidores de petróleo, en el contexto de su injerencia en regiones productoras, así como su control de las rutas de transporte petroleras. Tradicionalmente, estos países diseñaron instrumentos económicos y militares para garantizar el suministro de petróleo provenientes de regiones en conflicto (Constantin, 2007).

Hoy, Pekín se sienta a la mesa como uno de los poderosos jugadores junto con Europa, Estados Unidos y, últimamente, India. Con la incorporación de potentes consumidores como China, los centros productores también han experimentado transformaciones con el reposicionamiento de África, la región del Mar Caspio y América Latina. A medida que avanza la globalización del siglo XXI, tanto la potencia económica de China como sus relaciones con estos pequeños productores de hidrocarburos ya no se encuentran al margen del debate del petróleo como instrumentos de política exterior. China está en el centro de la cambiante geopolítica petrolera (Zhao, 2014).

La seguridad del abastecimiento del petróleo marca el interés de China en fortalecer sus capacidades petroleras: el petróleo se destaca en el momento en que se trata su importancia estratégica para la vitalidad, o como mínimo, la estabilidad de su agenda económica y militar. Una economía saludable requiere de un flujo estable de petróleo, a fin de estimular el crecimiento; en este sentido, la literatura ha prestado considerable atención a la preocupación que trae los escasos recursos energéticos de China en el contexto de su rápida industrialización y urbanización (Median, Andrews-Speed & Xin, 2009).

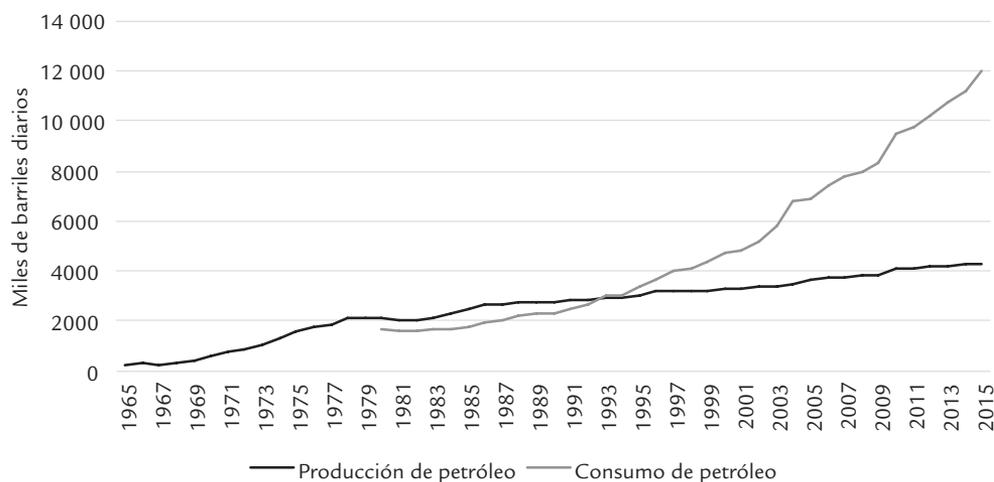
A comienzos de la década de 1990 la demanda petrolera de China superó su producción. Para una de las economías en alza —con un 10 % de crecimiento en promedio, una población en expansión y la formación de capital en auge— este

3 La investigación empírica de este trabajo se sustenta en la tesis doctoral de Nashira Chávez titulada “Energy Relations and Oil Politics Between China and Latin America: The Case of Ecuador” (2016), Universidad de Miami, Miami, Estados Unidos.

registro plantea desafíos de seguridad, desarrollo, así como sus capacidades como gran potencia (Bräutigam & Xiaoyang, 2012).

En simples palabras, China enfrenta un déficit de energía: mientras que la producción de energía aumenta un 40 %, el consumo superó un alza del 48 %. Su matriz energética se centra en los combustibles fósiles en un 90 %, con el carbón liderando el más del 70 % del consumo de energía. Los esfuerzos para cambiar hacia combustibles más limpios están disminuyendo el consumo de carbón en un 1,5% al año. Aun así, el consumo de petróleo está creciendo a tasas más rápidas que cualquier otra categoría de combustible en un 6,3 %, y para 2015, la demanda de petróleo aumentó en un 63 % (Len, 2015).

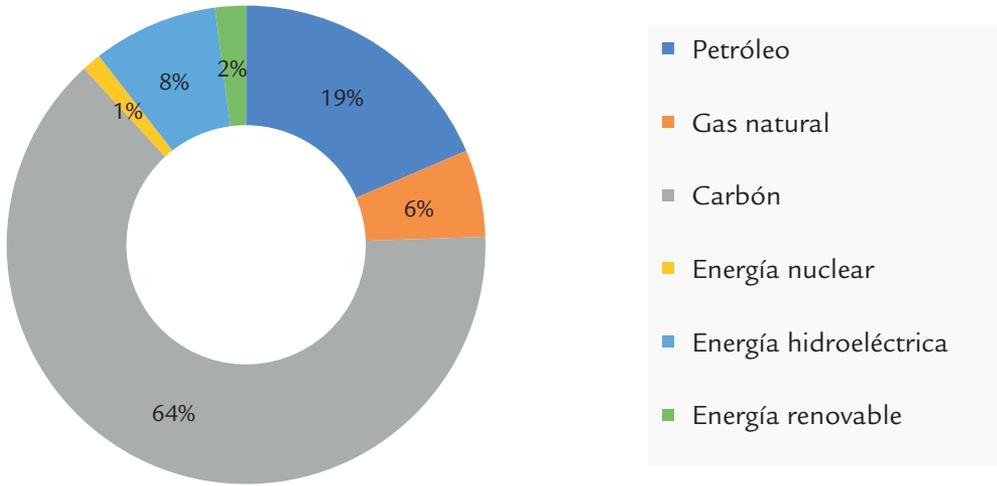
Gráfico 1  
Producción y consumo de Petróleo en China



Fuente: BP Statistical Review of World Energy (2015). Elaboración: los autores.

Mientras que la producción nacional de petróleo ha disminuido en un 5 %, la dependencia de importaciones de petróleo del país fue del 59 % en 2014 y las expectativas son que aumente al 76 % para el año 2035. Las importaciones de combustibles fósiles continuarán aumentando en general: el gas, por ejemplo, aumentará de 30 % a 42 % para 2035, pero no con la misma intensidad que la dependencia del petróleo (*ibid.*)

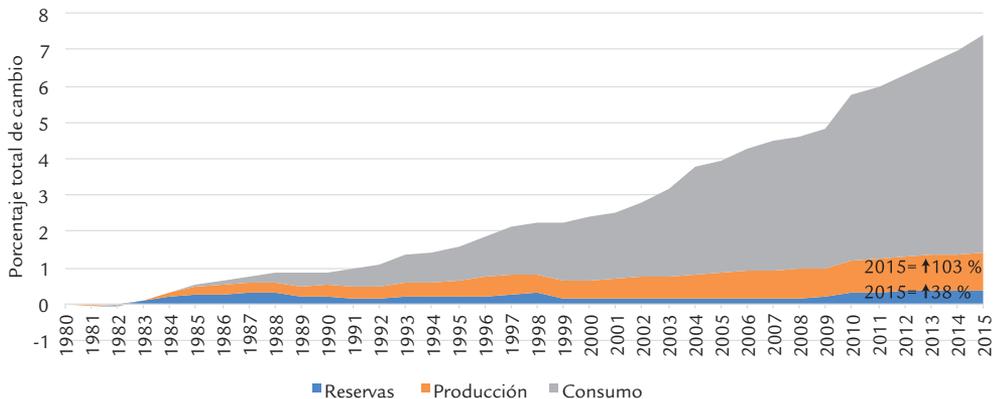
Gráfico 2  
Consumo total de energía en China, por tipo 2015



Fuente: BP Statistical Review of World Energy (2015). Elaboración: los autores.

China actualmente controla la mayor parte del crecimiento del consumo mundial de petróleo —un 32 %—, lo cual seguirá aumentando durante los próximos quince años. Este patrón ampliará su presencia en los países productores (Conti, 2016). La escasez de reservas, su crecimiento anual sobresaliente y sus esfuerzos por asentar su posición en el mercado petrolero internacional determinarán la agenda internacional de China en el futuro. Hoy en día China es el mayor importador y el segundo mayor consumidor de petróleo del mundo (*ibid.*). Este hecho coloca al país asiático en una posición vulnerable en la medida de que su matriz energética continúa evolucionando hacia una mayor tasa de consumo petrolero.

Gráfico 3  
Cambio porcentual total en las reservas petroleras chinas, producción y consumo desde 1980



Fuente: BP Statistical Review of World Energy (2015). Elaboración: los autores.

La respuesta de China a este contexto ha sido no abandonar sus necesidades energéticas a las fuerzas del mercado. En el ámbito nacional, Pekín regula estrictamente la producción, distribución y precio del petróleo. Entre sus recientes iniciativas, por ejemplo, se encuentra la construcción de una instalación de almacenamiento de petróleo para aprovisionarse de más de 500 millones de barriles para el año 2020 (Andrews-Speed & Dannreuther, 2011). China carece de suficientes reservas probadas para mantener el ritmo de la demanda interna, y mientras avanza programas para reducir el consumo de carbón, el empleo de energía alternativa es todavía limitado. La generación más cercana a sustituir el carbón y al petróleo, la energía hidroeléctrica, está rezagada con una participación del 6% de la matriz energética (*ibid.*).

#### **4. El Oriente encuentra al Occidente: la participación de China en el hemisferio occidental**

China tiene importantes razones para promover una política prudente de diversificación de abastecimiento de petróleo en América Latina. Según estimaciones, Latinoamérica posee el 17 % de las reservas mundiales de petróleo. En términos desagregados, Venezuela y Brasil son los principales actores con grandes reservas de petróleo de Venezuela y el descubrimiento de campos pre-sal en Brasil. México, Argentina, Colombia y Ecuador se suman a la cuenta petrolera regional (Wang & Li, 2016). En este contexto, las inversiones extranjeras directas de Pekín en la industria petrolera en América Latina y en África buscan diversificar su dependencia de los principales proveedores de Oriente Medio y Asia Pacífico. La política petrolera de Pekín en ese sentido mantiene una política exterior que promueve la presencia de sus compañías nacionales en Latinoamérica similar a la política exterior de Estados Unidos de la década de 1920, en la cual las transnacionales fueron un instrumento para proyectar las prácticas económicas preferidas y vínculos con Latinoamérica (*ibid.*).

En el caso de China, la participación de sus compañías en el ámbito petrolero busca un mayor apalancamiento en los diferentes aspectos de un mercado petrolero internacional, cuyo orden tendrá un efecto clave en la demanda futura de China. De hecho, en las relaciones con América Latina, el petróleo es la partida más importante de las exportaciones hacia China y la mercancía que domina las inversiones y préstamos de las compañías nacionales chinas. Por tanto, los intereses energéticos de China en la región han adquirido diferentes formas: mantener acceso estable al petróleo, adquirir ganancias comerciales, fortalecer su capacidad económica asimétrica —en el financiamiento y comercio— y expandir la participación de compañías petroleras y bancos nacionales chinas en un mercado tradicionalmente dominado por el orden establecido por Occidente.

Los pasos de China en Latinoamérica y mercado energético en general están encabezados por sus compañías estatales. Tras su emblemática entrada en la OMC bajo la política *Going Out* en 1999, el Gobierno chino encabezó la política *Go Global* en 2000, que apuntaba a la internacionalización de las empresas estatales.

Las empresas petroleras nacionales, China National Petroleum Corporation (CNPC), China Petroleum and Chemical Corporation (Sinopec) y China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) dominan la producción de los campos, el mercado nacional y mantienen un control estricto de las empresas privadas en el país. Estas compañías, junto con la banca nacional —China Export Import Bank (China Eximbank) y el China Development Bank (CDB)— ha sido claves en la presencia de China en Latinoamérica (Zhu, 2016).

Los acuerdos en el sector energético petróleo abarcan características institucionales particulares que reflejan la fuerza política para asegurar acuerdos bilaterales directos. La lógica de financiamiento vinculado al petróleo en países como Brasil, Ecuador y Venezuela, por ejemplo, implica que los países anfitriones y China otorguen a sus empresas estatales en el sector petrolero y bancario una ventaja competitiva para promover negociaciones bilaterales que incluyan el petróleo y las finanzas. Del lado de China, la empresa petrolera estatal CNPC y Sinopec se encargan de las transacciones procesales petroleras, mientras que los bancos estatales, el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportación e Importación de China, claramente definidos como "bancos de políticas" por Pekín, se enfocan en el aspecto financiero (Hearn & León-Manríquez, 2011, p. 139). En este contexto, Las compañías petroleras chinas no participan en acuerdos petroleros de manera independiente y están involucradas siempre que las finanzas provengan de bancos chinos. Los ingresos de estos acuerdos se depositan en una cuenta del prestatario abierta en la institución financiera de China, el Banco de Desarrollo de China o el Banco de Exportaciones e Importaciones de China, que retira automáticamente los pagos de los préstamos. Usualmente la contraparte latinoamericana involucra las empresas petroleras nacionales como Petrobras, PDVSA y Petroecuador, así como los ministerios con potestades en el área de sectores estratégicos o finanzas. En el caso ecuatoriano, por ejemplo, el Ministerio de Finanzas y la compañía petrolera estatal Petroecuador actúan como contrapartes.

## 5. La gran apuesta: asegurando la inversión petrolera china

La naturaleza del régimen político en el que las empresas estatales actúan lleva a la percepción de que sus operaciones están expuestas a un apalancamiento político; es decir, implica cierto margen de coordinación con las agencias estatales para definir prioridades en las relaciones bilaterales (Johnson & Wasson, 2011). Las empresas estatales chinas participan en un cuerpo político más o menos unificado centrado en reforzar los instrumentos económicos con fines políticos, una perspectiva sintomática de la etiqueta de "poder emergente" adjudicada a China. En el caso de las relaciones de China con África, la evidencia sugiere que Pekín parece estar dispuesto a sobrellevar términos comerciales no rentables a fin de consolidar flujos de petróleo de los países ricos en recursos y de alto riesgo. China utiliza su poder financiero para canalizar incentivos económicos flexibles que incluyen grandes créditos de bajo interés, financiamiento subsidiado, o pago en especie (Wu & Wei, 2014). Sus objetivos de seguridad petrolera no son una fuente

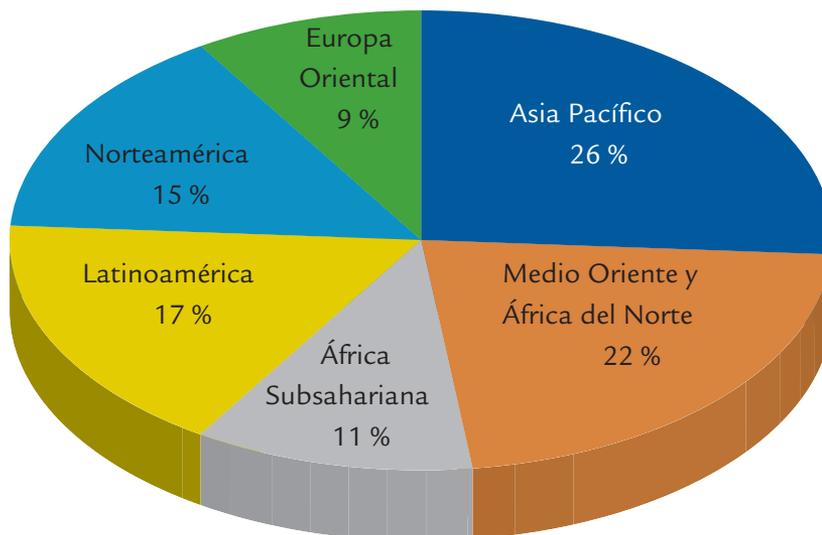
de conflicto en su énfasis hacia la diversificación, el flujo estable y acceso al mercado petrolero internacional. El uso de la fuerza militar o cualquier tipo de herramienta coercitiva para apropiarse del petróleo o controlar las rutas comerciales está ausente en la narrativa china.

La seguridad petrolera china convive con sus intereses comerciales. La dramática participación internacional de la economía China por medio de su política “Going Out” en la década de 1990 fue un paso por delante de cualquier debate de carácter ofensivo asociado con su ascenso económico. El enfoque comercial ha prosperado en la incorporación de las compañías petroleras chinas al mercado global al cotizar en el mercado sus operadoras internacionales mientras las compañías nacionales, CNPC, Sinopec y CNOOC, retienen el control sobre la mayoría de las acciones. A escala internacional, los pasos de China buscan asegurar su abastecimiento y expandir su peso en el mercado petrolero. En particular, desde el 2008, las compañías petroleras nacionales chinas ha ampliado su suministro de petróleo por medio de inversiones en África, el avance de préstamos por petróleo con Latinoamérica y la construcción de una extensa red de oleoductos con Rusia, Kazajistán y Myanmar (Evers, 2014). En Latinoamérica, China ha buscado reducir estratégicamente su dependencia del petróleo mediante la diversificación de las importaciones, la inversión en campos en el extranjero, la participación en empresas conjuntas, así como la adquisición de acciones. Existe un interés material intrínseco para reducir su vulnerabilidad a una crisis petrolera deliberada provocada, ya sea deliberadamente por las naciones productoras o por la fluctuación de los precios del mercado. Las perspectivas de la expansión del papel de China en la economía global también encabezan los esfuerzos estratégicos para aumentar su participación en el mercado petrolero y su apalancamiento en la comercialización y negociación de energía con países productores.

Los datos sobre la inversión extranjera directa (IED) de China a escala internacional son incompletos. Sin embargo, el China Global Investment Tracker del American Enterprise Institute (2016) estima que China ha invertido USD 511 mil millones en el exterior o un abrumador 42 % en el sector energético en América Latina; las operaciones se concentran en los sectores de petróleo y gas en Argentina, Venezuela, Brasil, Colombia y Ecuador, así como en la minería en Perú. Las mayores adquisiciones de inversión en petróleo se encuentran en Brasil (USD 9,6 mil millones) y en Argentina (USD 5.5 mil millones). Solo en el año 2012, tres cuartas partes de las inversiones chinas se destinaron a la industria petrolera. En general, las inversiones y los préstamos en la región incluyen licitaciones para operaciones petroleras, adquisición de una parte de compañías petroleras internacionales ya establecidas en la región (Brasil, Argentina, Ecuador), construcción de infraestructura energética (oleoductos, refinerías en toda la región), participación en empresas mixtas con empresas petroleras locales (Venezuela) y préstamos respaldados por petróleo (Brasil, Venezuela y Ecuador) (Shapiro, Vecino & Li, 2018). Por supuesto, los productores de petróleo de América Latina varían en orientación política, ideología, el papel de la compañía petrolera estatal, la estructura económica y los recursos disponibles. Sin embargo, en general,

están interesados en expandirse a nuevos mercados, cultivar nuevos socios en el contexto de su dependencia del mercado estadounidense y el apalancamiento de Estados Unidos sobre la región, y seguir utilizando recursos extractivos para insertarse internacionalmente.

Grafico 4  
Inversión directa extranjera china en petróleo por región, 2005-2015



Fuente: American Enterprise Institute, China Investment Tracker (2016).

Un tema que evidencia el aseguramiento de fuentes petroleras para China ha sido los instrumentos de financiamiento de China. Más del 60 % de los USD 119 mil millones de financiamiento chino en América Latina está orientado hacia el sector energético, el 96 % de dicho financiamiento relacionado con la energía se concentra en tres países: Brasil, Ecuador y Venezuela (*ibid.*)

Gran parte del financiamiento energético resultó como acuerdos conocidos como préstamos por petróleo y como el instrumento más aparente de la política exterior. El poder financiero y el petróleo coinciden en la estrategia de préstamos por petróleo. Las transacciones de petróleo para préstamos mantienen intereses subyacentes en el uso del petróleo para extender las líneas de crédito, obtener acceso a un suministro estable de petróleo, avanzar en los esfuerzos de seguridad energética y mejorar las relaciones internacionales. Estos nuevos matices aparecen en el contexto de la participación de China en la región junto con su creciente demanda de energía y los altos precios del petróleo. Los números son altos en el momento en que se trata de préstamos chinos en América Latina. El último informe de Gallagher, Irwin y Koleski (2013) estima que más de la mitad de los préstamos chinos en el exterior se destinaron a América Latina entre los años 2009 y 2010. Para fines de 2014, la base de datos de finanzas de China y América Latina estima que las cifras de finanzas de China en la región ascienden

a USD 119 000 millones. La evidencia muestra que los préstamos comenzaron en 2005 con montos récord entre los años 2009 y 2014 (excepto por una caída considerable en 2012). No hay información oficial sobre las finanzas chinas en América Latina, pero al menos dos tercios de los préstamos chinos incluyen privilegios incorporados para las compañías chinas, por medio de los cuales los préstamos financian proyectos construidos con materiales chinos y por compañías chinas en los sectores de infraestructura, minería y energía (Díaz & Florido, 2018). Hoy en día, Jin y Gallagher (2018) estiman que el 50 % de las finanzas chinas (USD 59 000 millones) fluyeron mediante mecanismos de préstamos para el petróleo.

La práctica de préstamos por petróleo entre China y los países latinoamericanos es un síntoma de las tendencias recientes de acuerdos energéticos de Estado a Estado centrados en la compra directa de petróleo y los créditos de exportación de petróleo. La evidencia tiende a contradecir los argumentos de los principales medios de comunicación, como los del *Wall Street Journal*, de que dichas transacciones financieras se pagan en especie. Los préstamos por petróleo consisten en transacciones entre compañías petroleras nacionales de países productores y China, mediante las cuales el país asiático proporciona anticipos en efectivo cuyos reembolsos se originan en los ingresos obtenidos de las ventas de petróleo a las empresas petroleras chinas. Los términos del acuerdo establecen varios envíos mensuales de un número determinado de barriles a las compañías petroleras nacionales chinas por un período de dos años. En Ecuador, por ejemplo, los préstamos se caracterizan por el gran tamaño de crédito, de USD 1000 millones, altas tasas de interés y un corto plazo de vencimiento. Los primeros acuerdos con Ecuador establecen negociaciones de suministro de petróleo a precios de mercado por dos años (renovable) y con una participación del 7 % en promedio (Herrera-Vinelli & Bonilla, 2018).

A diferencia de los acuerdos chinos con África, el petróleo para préstamos en América Latina no es concesional y sigue las tasas de interés del mercado. También es importante mencionar que ninguno de los contratos disponibles presenta cláusulas que requieren que los fondos se asignen a proyectos de infraestructura construidos por empresas chinas en el país. Sin embargo, el momento en que se llevan a cabo los acuerdos de petróleo para préstamos, las entrevistas con informantes informados hacen creer que los préstamos se entienden mejor en términos de la expansión de intereses y conexiones a otras dimensiones en el sector energético, incluida la infraestructura.

La estrategia de préstamos busca promover los vínculos bilaterales y diversificar los mercados. Sin embargo, desde la experiencia latinoamericana, la evidencia da cuenta de que el abastecimiento actualmente no se dirige a la demanda China ni tampoco a bloquear o reducir el flujo de suministro a Estados Unidos. Para el caso ecuatoriano, por ejemplo, los informes oficiales a la Asamblea Nacional del Ecuador revelan que, aunque el 80 % del suministro de petróleo se destinó a las compañías petroleras chinas, no llegó a China como destino final. Los informes de la Contraloría del Estado (2012) encontraron que los 120 envíos de petróleo bajo análisis llegaron a los puertos de Panamá y

EE. UU. En este contexto, ninguno de los acuerdos restringe las ventas de China al mercado más grande de Ecuador a lo largo del Pacífico norte, tomando en cuenta que más de dos tercios del petróleo ecuatoriano terminan en Estados Unidos. Los acuerdos petroleros con China parecen en todo caso agregar un actor más a la cadena comercial, ya que el suministro aún estaba vinculado a la costa oeste de Estados Unidos. En tal sentido, los acuerdos en cualquier caso proporcionaron a las compañías petroleras nacionales chinas reservas de petróleo para asegurar el acceso del país asiático en caso de futuras necesidades de petróleo y también la participación y proyección de las compañías chinas en el mercado petrolero del hemisferio occidental.

## 6. Conclusiones

La evidencia sugiere que las adquisiciones chinas de petróleo no se importan automáticamente al país y con esto atenúa los argumentos de seguridad de que China está intentado monopolizar el abastecimiento. A decir verdad, dos tercios de la participación de China en la producción petrolera se vendieron en el mercado internacional a fines de la última década; no hay evidencia de que las acumulaciones de importaciones petroleras del país asiático estén reduciendo el suministro en la misma cantidad que los grandes productores del país. Desde esta visión, Downs (2007) describe que las operaciones internacionales por tanto también son herramientas económicas en búsqueda de ganancias y participación en la exploración y producción de hidrocarburos (las dimensiones más rentables de la industria).

La aproximación de seguridad tiene un papel secundario en una lógica empresarial guiada por el cálculo de beneficios y una estrategia comercial para mejorar las oportunidades de las empresas chinas en el extranjero. En la política energética china predomina una orientación empresarial sin que esto excluya el fuerte papel rector del Estado. Las compañías chinas pueden tener acceso a capital subsidiado, pero la mayor parte del petróleo se valora a precios de mercado (*ibid.*) Los compromisos petroleros de China en el extranjero están marcados por los propósitos que Bräutigam y Xiaoyang (2012) ha calificado como “el estado de desarrollo”, que utiliza las adquisiciones y los préstamos como herramientas estratégicas para avanzar oportunidades económicas. Debido a estas razones, los intereses corporativos frustran cualquier visión política monolítica china. Erica Downs (2007) va aún más lejos al afirmar que las relaciones energéticas de contrapartes chinas tienen una organización “de abajo hacia arriba” en la que el Gobierno chino se encuentra al margen de las decisiones en las operaciones petroleras, ya que las compañías son las principales responsables de la toma de decisiones y las administradoras de recursos. En tal sentido, la internacionalización de las empresas estatales es también una extensión natural de la globalización de la economía y la fuerza laboral china.

Por último, la diplomacia petrolera puede servir como un instrumento de poder blando. La posición de China como actor global y, en particular, su creciente expansión en África y América Latina suscita sospechas acerca de que no existe

división clara entre sus intenciones económicas y la política (Gill & Huang, 2006). Cualquier consideración política involucra más bien una estrategia de seguridad de abastecimiento en el largo plazo en sus iniciativas para posicionarse como un actor crucial en el mercado petrolero global.

Hay una falta de evidencia material de que las acciones de China en la arena petrolera sean ofensivas o de riesgo derivado de la acumulación de petróleo y, como tal, las intenciones del país asiático parecen ser benignas (Tokatlian, 2008). Muchos han visto la participación de China en la arena petrolera, sin embargo, como una prudente estrategia que pretende balancear la influencia que tiene Estados Unidos en el mercado petrolero.

La evidencia demuestra que el aumento de las exportaciones de petróleo de América Latina a China no ha disminuido el suministro a EE. UU. —el 27 % del suministro de petróleo estadounidense proviene de América Latina—; los acuerdos de América Latina con China han dado una señal de alarma como región que ha sido considerada la esfera de influencia de Estados Unidos (Ray, Gallagher & Sarmiento, 2016). La suma de un comercio en aumento, la escalada de la IED, la presencia de empresas nacionales chinas y la complementariedad de sus economías, han colocado a China entre los principales socios de América Latina, lo que presta atención a la manera que estos vínculos influirán en el comportamiento y normas de sus países socios. John Williamson (2012), el arquitecto del Consenso de Washington, ha planteado que los términos flexibles de los contratos chinos socavan los principios económicos liberales que sustentan el orden occidental.

El petróleo es parte de un portafolio de herramientas económicas de política exterior que incluye ayuda internacional, créditos subsidiados y otros paquetes generosos de asistencia para infraestructura a la luz de la importancia estratégica para el crecimiento de la economía nacional y, a su vez, su interés y proyección nacional. Sin embargo, las herramientas económicas también pueden tener un propósito económico, y el poder de Pekín proporciona un amplio conjunto de herramientas económicas para garantizar no solo el apalancamiento político sino también la ventaja económica. En verdad, la política económica de China a menudo es difícil de separar en el contexto de su régimen cerrado y secretismo detrás de sus actividades. Con todo, es posible afirmar que todos estos factores juegan en su estrategia económica.

## 7. Referencias bibliográficas

- American Enterprise Institute (2016). China Global Investment Tracker. Recuperado el 16/10/2018 de <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>.
- Andrews-Speed, P., & Dannreuther, R. (2011). *China, oil and global politics*. Routledge.
- Blackwill, R. D., & Harris, J. M. (2016). *War by Other Means*. Harvard University Press.
- Bräutigam, D., & Xiaoyang, T. (2012). Economic statecraft in China's new overseas special economic zones: soft power, business or resource security? *International Affairs*, 88(4), 799-816.
- Chávez, N. (2015). China and Latin America. *The Impact of Emerging Economies on Global Energy and the Environment: Challenges Ahead*, 101.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Energy Relations and Oil Politics Between China and Latin America: The Case of Ecuador*. (Tesis doctoral). Recuperado de <http://www.library.miami.edu>
- Constantin, C. (2007). Understanding China's energy security. *World Political Science*, 3(3).
- Contraloría General del Estado (2012). *Informe general*, ed. Dirección Auditoría de la Producción. Quito: Contraloría General del Estado.
- Conti, J. et al. (2016). *International energy outlook 2016 with projections to 2040*. No. DOE/EIA-0484. USDOE Energy Information Administration (EIA), Washington D. C. (United States). Office of Energy Analysis.
- Díaz, E. M., & Florido, E. R. (2018). Relaciones China-América Latina y el Caribe: por un futuro mejor/China-Latin America and the Caribbean Relations: for a Better Future. *Revista Economía y Desarrollo (Impresa)*, 158(2).
- Downs, E. (2007). China's quest for overseas oil. *Far Eastern Economic Review*, 170(7), 52-56.
- Evers, N. (2014). China's energy security policy in relation to the Myanmar-China crude oil pipeline project: How China's non-interference principle and pipeline diplomacy can bring crude oil imports at risk.
- Fukuyama, F. (1989). The end of history? *The national interest*, (16), 3-18.
- Gallagher, K. P., Irwin, A., & Koleski, K. (2013). *¿Un mejor trato?: análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, Centro de Estudios China-México (Cechimex).
- Gill, B., & Huang, Y. (2006). Sources and limits of Chinese 'soft power'. *Survival*, 48(2), 17-36.
- Gilpin, R. (2016). *The political economy of international relations*. Princeton University Press.
- Hearn, A. H., & León-Manríquez, J. L. (Eds.). (2011). *China engages Latin America: tracing the trajectory* (p. 139). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Herrera-Vinelli, L., & Bonilla, M. (2018). Ecuador-China Relations: the Growing Effect of Chinese Investment on Ecuadorian Domestic Politics, 2007-2016. *Journal of Chinese Political Science*, 1-19.
- Hirschman, A. O. (1980). *National power and the structure of foreign trade* (Vol. 105). Univ of California Press.
- Huntington, S. P. (1993). *The third wave: Democratization in the late twentieth century* (Vol. 4). University of Oklahoma press.

- Jilberto, A. E. F., & Hogenboom, B. (Eds.). (2010). *Latin America facing China: South-south relations beyond the Washington consensus* (Vol. 98). Berghahn Books.
- Jin, J., & Gallagher, K. P. (2018). Slowing Down, Powering Up: 2017 Chinese Energy Development Finance. *GEGI Policy Brief, Boston University Global Development Policy Center, Boston*.
- Johnson, G. B., & Wasson, J. T. (2011). China, Latin America and the United States: The Political Economy of Energy Policy in the Americas. *CURRIER, CARRIE LIU and DORRAJ, Manochehr (ed)*.
- Len, C. (2015). China's 21st Century Maritime Silk Road initiative, energy security and SLOC access. *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India, 11(1)*, 1-18
- Leung, G. C., Cherp, A., Jewell, J., & Wei, Y. M. (2014). Securitization of energy supply chains in China. *Applied Energy, 123*, 316-326.
- Luttwak, E. N. (1990). From geopolitics to geo-economics: Logic of conflict, grammar of commerce. *The National Interest, (20)*, 17-23.
- Meidan, M., Andrews-Speed, P., & Xin, M. (2009). Shaping China's energy policy: actors and processes. *Journal of Contemporary China, 18(61)*, 591-616.
- Pipelines International (2011). The pipelines feeding China's burgeoning economy. Recuperado el 20/12/2018 de [http://pipelinesinternational.com/news/the\\_pipelines\\_feeding\\_chinas\\_burgeoning\\_economy/055358/](http://pipelinesinternational.com/news/the_pipelines_feeding_chinas_burgeoning_economy/055358/)
- Ray, R., Gallagher, K., & Sarmiento, R. (2016). China & Latin America economic bulletin 2016 edition. *Boston University. Global Economic Government Initiative*.
- Shapiro, D. M., Vecino, C., & Li, J. (2018). Exploring China's state-led FDI model: Evidence from the extractive sectors in Latin America. *Asia Pacific Journal of Management, 35(1)*, 11-37.
- Tokatlian, J. G. (2008). A New Doctrine of Insecurity? US Military Deployment in South America. *NACLA Report on the Americas, 41(5)*, 6-10.
- Wang, Q., & Li, R. (2016). Sino-Venezuelan oil-for-loan deal—the Chinese strategic gamble? *Renewable and Sustainable Energy Reviews, 64*, 817-822.
- Wigell, M., Scholvin, S., & Aaltola, M. (Eds.). (2018). *Geo-Economics and Power Politics in the 21st Century: The Revival of Economic Statecraft*. Routledge.
- Williamson, J. (1993). Democracy and the “Washington consensus”. *World development, 21(8)*, 1329-1336.
- Williamson, J. (2012). Is the “Pekín Consensus” now dominant? *Asia Policy, (13)*, 1-16.
- Wu, F., & De Wei, K. (2014). From Financial Assets to Financial Statecraft: the case of China and emerging economies of Africa and Latin America. *Journal of Contemporary China, 23(89)*, 781-803.
- Zhao, S. (Ed.). (2014). *China's search for energy security: domestic sources and international implications*. Routledge.
- Zhu, Z. (2016). *China's new diplomacy: Rationale, strategies and significance*. Routledge.



# Una visión geopolítica periférica sobre la importancia de las riquezas oceánicas en la disputa global por los recursos naturales estratégicos en América Latina

*A peripheral geopolitical view on the importance of oceanic wealth in the global dispute for strategic natural resources in Latin America*

Fernanda Pacheco de Campos Brozowski

Investigadora posdoctoral en el Programa de Economía Política Internacional (PEPI) en la Universidad Federal Río de Janeiro, Brasil

Correo electrónico: fbrozowski@yahoo.com.br

*Recibido: 20-enero-2019. Aceptado: 11-marzo-2019.*

## Resumen

Ante el desafío de pensar el lugar de América Latina en el orden geopolítico mundial contemporáneo y avanzar en la comprensión de los cambios aún turbios en el escenario político-económico regional, consideramos pertinente traer para el debate académico algunas reflexiones teóricas que contribuyen a reconsiderar a la región como un espacio de proyección de poder de las grandes potencias. Para ello, proponemos inicialmente una breve revisión de algunos presupuestos teóricos liberales; a continuación, desde una perspectiva realista periférica, nos contraponemos a esa matriz de pensamiento ofreciendo una interpretación distinta sobre el funcionamiento del sistema internacional de relaciones internacionales; y por último, evidenciamos a América Latina como un espacio de proyección en el contexto de un evento contemporáneo que ha ganado significativa importancia en la disputa global de poder: la intensificación de la expansión de los Estados sobre los mares. Así, ofreciendo un análisis que conjuga aspectos coyunturales y características estructurales de nuestra realidad, creemos contribuir con nuevos elementos para la reevaluación de las estrategias nacionales latinoamericanas y con cuestiones esenciales que deben tener mayor expresión en el proyecto de integración regional.

**Palabras claves:** geopolítica de los océanos, economía política internacional, teoría de las relaciones internacionales, América Latina, integración regional, industrias marítimas, recursos oceánicos.

### Abstract

Faced with the challenge of reflecting on Latin America's place in the contemporary world geopolitical order and advancing the understanding of still unclear changes in the regional political-economic landscape, we believe it is pertinent to bring to the academic debate some theoretical reflections that contribute to reconceptualizing the region as a space where the great powers project their influence. Towards this end, we first present a brief overview of some liberal theoretical presuppositions; then, from a realistic peripheral perspective, we counter this line of thought by offering a different interpretation of how the International System functions; and finally, we portray Latin America as a sphere of influence in the context of a recent phenomenon that has gained significance in the global power struggle: the intensification of the expansion of the States on the seas. In this way, by offering an analysis that brings together conjunctural and structural characteristics of our reality, we hope to contribute new elements towards the re-evaluation of Latin American national strategies and essential issues that should have greater relevance in the project of regional integration.

**Keywords:** geopolitics of the oceans, International Political Economy, International Relations theory, Latin America, regional integration, maritime industries, ocean resources.

## 1. Introducción

En las últimas décadas del siglo xx, los crecientes avances tecnológicos han ampliado considerablemente las posibilidades de explotación de recursos oceánicos. De las grandes transformaciones que impulsaron tales progresos vale destacar el extraordinario crecimiento de los países asiáticos, en especial de China e India, cuya intensa industrialización y urbanización elevaron de sobremana la demanda mundial por energía y minerales, recursos presentes en el mar. El enorme aumento de la demanda energética global ha impulsado fuertemente la modernización y la expansión de sectores marítimos tradicionales (como el transporte marítimo internacional y la industria naval) y también ha estimulado el surgimiento de nuevas áreas (como la explotación de petróleo y gas *offshore* en aguas profundas y ultraprofundas y la minería de los fondos oceánicos).

Además, la intensificación de las actividades industriales en todo el mundo, asociada con el alto crecimiento demográfico y urbano, ha traído significativos impactos ambientales que son importantes factores de presión sobre los Estados. En la búsqueda por prácticas más sustentables, cada día han ganado más expresión iniciativas relacionadas con la producción y el uso de energías limpias. Los océanos también están intensamente involucrados en ese movimiento por poseer recursos naturales esenciales para el desarrollo de tecnologías verdes y diversas fuentes energéticas renovables (eólica, solar, de las mareas y las olas, etc.).

Circundada por el Pacífico y el Atlántico, América Latina tiene abundantes recursos oceánicos cuyo enorme potencial de aprovechamiento atrae fuertemente la atención de las grandes potencias. Los intereses que aquí se proyectan reciben un estímulo extra considerando que, además de *commodities* y áreas marítimas, el próspero acervo tecnológico desarrollado en la región también constituye un bien de alto valor estratégico. De esta forma, en el presente artículo, levantamos algunas reflexiones teóricas para repensar a América Latina como espacio de proyección de poder de actores externos. Y, enfrentando el desafío de reflexionar sobre el lugar de la región en el orden geopolítico mundial, buscaremos evidenciar esa característica estructural mediante un evento contemporáneo que ha ganado significativa importancia en la disputa global de poder: la intensificación de la expansión de los Estados sobre los mares.<sup>1</sup>

Con vistas a una comprensión que trasciende el aspecto coyuntural y apunta a tendencias localizadas en la larga duración, expondremos inicialmente nuestra interpretación sobre el funcionamiento del sistema interestatal capitalista en contraposición con la visión liberal sobre la política internacional. A continuación, subrayaremos los principales factores geopolíticos presentes en el espacio marítimo que deben ganar mayor destaque en las estrategias nacionales y de integración regional en América Latina.

La conveniencia de esta propuesta se justifica: primero, porque estudiar nuestras tendencias estructurales exige, sobre todo, ejercitar una mirada crítica en relación con los paradigmas teóricos del *mainstream* y fortalecer perspectivas propias que contemplen mejor las especificidades de la realidad latinoamericana; y, segundo, porque evidenciar las riquezas oceánicas posibilita un necesario redimensionamiento de la importancia estratégica de nuestros recursos naturales y de las potencialidades de la región para fomentar el crecimiento económico.

## 2. Una visión neoliberal de la política internacional

Entre 1947 y el final de la década de 1980, los estudios de relaciones internacionales y de sus distintos campos, enmarcados por el “metaevento”<sup>2</sup> de la Guerra Fría, estaban más orientados hacia los temas relacionados con la seguridad. La conexión entre cuestiones geopolíticas y económicas para tratar eventos de la esfera internacional poco atraía a los intelectuales del *mainstream*. Las agendas políticas y académicas anglosajonas —en el contexto de la llamada “era dorada del capitalismo”—<sup>3</sup> no relacionaban los problemas de la economía con temas estratégicos de las áreas diplomática o militar.

1 Ver Brozoski, F. (2018).

2 Expresión usada por Buzan (2012, p. 247): “A Guerra Fria foi o metaevento sobre o qual os ESI haviam sido fundados e a política das grandes potências e a tecnologia construíram as forças mais significativas que moldaram a evolução dentro daquele “arcabouço de eventos”.

3 “A crescente integração comercial e o desenvolvimento financeiro e monetário internacional num período de rápido crescimento econômico foram resultados de um modelo desenhado pelos EUA com a finalidade de vencer a Guerra Fria. Não é demais reiterar que se trata, de fato, de um período de alto crescimento da demanda efetiva, da produção, de altas taxas de crescimento do emprego, alto crescimento da produtividade, recuperação dos países europeus, sucesso de diversos projetos desenvolvimentistas na periferia capitalista e

Después de prácticamente 30 años ininterrumpidos de crecimiento económico, el escenario cambia completamente en la década de 1970. Se inicia un período de inestabilidad económica mundial y de recesión en algunas partes del globo cuya causa y los efectos desafían a los economistas e intelectuales hasta hoy.<sup>4</sup> En los años 1970 y 1980, el mundo capitalista desarrollado, mientras seguía creciendo (aunque a un ritmo sustancialmente menor), enfrentaba en el ámbito interno una intensa conturbación social, producto del enorme aumento de la desigualdad, pobreza y miseria (Hobsbawm, 2003). Además del aspecto económico, la década de 1970 fue marcada por eventos que generaron gran repercusión política en todo el mundo: el fin de Breton Woods, los choques del petróleo, las derrotas militares y diplomáticas que representaron una resonante humillación geopolítica para la potencia líder, Estados Unidos,<sup>5</sup> la alta ebullición social interna en EE. UU., con plataformas de lucha pacifistas, antirracista, por la igualdad, etc.

En este escenario se formó la percepción de que el estudio de las relaciones internacionales fallaba en su capacidad de explicar los problemas globales fundamentales<sup>6</sup> y se cuestionaba en particular la validez de las premisas realistas en describir los cambios en curso. La crisis global de la década de 1970, el aumento de la influencia internacional de los países productores y exportadores de petróleo, la internacionalización del sistema financiero internacional, el supuesto debilitamiento de EE. UU. como potencia hegemónica, la descolonización de África, etc., hizo que algunos autores vieran un declive relativo del poder de acción de los Estados.

Dicho contexto impulsó algunos académicos a proponer una reformulación del pensamiento de matriz liberal en las relaciones internacionales, buscando imprimirle un carácter predictivo y científico para explicar la dinámica del sistema internacional. En 1977, Robert Keohane y Joseph Nye publican una crítica al realismo y presentan la teoría de la interdependencia compleja en *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. En esa obra, los autores desafían varios presupuestos realistas como: la centralidad del Estado, la territorialidad nacional

---

de grande crescimento do comércio mundial. O que hoje é visto por muitos como um período de sucesso da economia de mercado foi, na realidade, resultado de um arranjo internacional baseado em políticas econômicas altamente intervencionistas e inteiramente baseadas numa postura muito ‘generosa’ da potência capitalista dominante. A ‘idade do ouro’ do capitalismo certamente não foi um processo espontâneo de mercado”, en Franklin Serrano (2005, p. 188).

- 4 Como señala el historiador Eric Hobsbawm (2003, p. 393): “A história dos vinte anos após 1973 é a de um mundo que perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade e a crise. E, no entanto, até a década de 1980 não estava claro como as fundações da Era de Ouro haviam desmoronado irrecuperavelmente. A natureza global da crise não foi reconhecida e muito menos admitida nas regiões não comunistas desenvolvidas, até depois que uma das partes do mundo – a URSS e a Europa Oriental do ‘socialismo real’ – desabou inteiramente”.
- 5 La derrota de EE. UU. en la guerra de Vietnam, el aumento del precio del petróleo (OPEP) como respuesta de los países árabes al apoyo estadounidense a Israel en la guerra de Yom Kipur, la Revolución iraní que derrocó a la monarquía apoyada por los estadounidenses y provocó la fracasada operación “Eagle Claw”, etc.
- 6 Entre los autores y los temas de este período inaugural de la economía política internacional (EPI) podemos citar: Joseph Nye y Robert Keohane, atentos sobre todo al problema de la paz y la guerra; Charles Kindleberger, Robert Gilpin y Susan Strange, interesados en la dinámica de funcionamiento de la economía internacional; e Immanuel Wallerstein y Giovanni Arrighi, orientados al estudio de la trayectoria a largo plazo del sistema mundial.

y la importancia del poder militar y del tema de la seguridad como objetivo estatal primordial. Para Keohane y Nye, los procesos transnacionales (flujos financieros, comerciales y tecnológicos) permitían una mayor interconexión entre las economías nacionales y, por consiguiente, intensificaban la interdependencia en las relaciones internacionales. Esa nueva característica de la política mundial estimulaba un mayor interés por cuestiones económicas, ambientales y otros temas no militares y fomentaba el predominio de la cooperación entre los Estados, visión contraria a la perspectiva realista que suponía un mayor énfasis en los asuntos militares o de seguridad y en la primacía del conflicto en las relaciones interestatales. Además, apunta que ya no era posible pensar la interacción dentro del sistema considerando solo los Estados como sus principales actores, pues el mundo asistía a la emergencia de actores transnacionales y transgubernamentales (como empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales) que ejercían un papel tan relevante como el de los Estados.

Para los autores, las nuevas tecnologías de comunicaciones y transportes habrían llevado a una mayor interconexión entre Estados y sociedades en términos de flujos económicos e informativos, creando relaciones que se sobreponían a las territorialidades de las fronteras nacionales. La complejidad de estos nuevos eslabones, con grandes implicaciones políticas dentro de los Estados, empujaba a los países hacia la cooperación mediante la construcción de leyes e instituciones internacionales. Tales acciones tenían como objetivo aprovechar los flujos globales y ablandar los potenciales efectos negativos causados por la interdependencia.

El papel de las organizaciones internacionales sería el de establecer agendas que contribuyeran al avance de la paz en el ámbito de la seguridad, de la cooperación mundial en diferentes áreas y, principalmente, que estimularan una mayor liberalización de los flujos económicos y la reducción de la posibilidad de que un Estado use el poder económico para causar daños a otros Estados.

En 1984, en el libro *After Hegemony*, Robert Keohane utilizó la “teoría de los juegos” y el “dilema del prisionero” para ilustrar cómo, incluso en un sistema anárquico, la cooperación es una estrategia disponible y generadora de mejores resultados que la competencia. El argumento neoliberal es que, en la anarquía, el contexto de la interacción no es transparente, lo que lleva a cada actor a buscar la maximización de sus intereses individuales. Sin embargo, este ambiente puede ser modificado por medio de la creación de instituciones que funcionen como canales de comunicación y cooperación entre los Estados y promuevan así la reducción de las incertidumbres sobre las intenciones y el comportamiento de los demás actores. A partir de entonces, cambiando las expectativas de los actores involucrados, los Estados, racionalmente, tenderían a adoptar estrategias cooperativas conjuntas a favor de la paz y en diferentes temas.

Cabe destacar de esta línea de pensamiento la noción de que el hegemon tendría un papel benéfico en tal proceso. En un sistema mundial caracterizado por la hegemonía estadounidense, Keohane sostiene que EE. UU. usaría su excedente de poder de forma benevolente para construir instituciones internacionales supuestamente estabilizadoras del sistema (como regímenes internacionales de

liberalización económica y de promoción de la paz). Es decir, el sistema internacional determinado por una concentración mayor de poder en manos de Estados Unidos sería más estable, cooperativo y pacífico; en él, los asuntos militares, las fronteras, los conflictos y las disputas interestatales por territorios y recursos perderían importancia, así como las jerarquías y diferencias relativas de poder.

En particular, sobre la competencia global por recursos naturales, la visión neoliberal argumenta que el mundo tendería, cada vez más, a una disminución del conflicto por *commodities* estratégicas en razón del avance de la eficiencia de los mercados. Gal Luft y Anne Korin (2009), en un artículo que sintetiza las actuales comprensiones realistas e idealistas sobre la disputa por recursos energéticos, resaltan que para los liberales solo es posible garantizar la seguridad energética mundial mediante la construcción de reglas e instituciones que promuevan el buen funcionamiento del mercado y la cooperación internacional. Los *players* del mercado de energía, actuando racionalmente y motivados por la maximización de sus beneficios, llevarían a un equilibrio de intereses que, a su vez, reduciría las tensiones entre los Estados. La tendencia a la cooperación sería producto de un cálculo racional que vería más beneficios en la compra que en la apropiación de fuentes energéticas por medio de la fuerza. Todos los actores naturalmente preferirían los costos del mercado a los costos de la guerra y del mantenimiento del control de territorios, pues estos últimos serían siempre muy superiores. Para los autores, la creencia en la racionalidad de los mercados hace que los idealistas minimicen la noción de que los países productores podrían usar la energía como un instrumento de política exterior.

Para ejemplificar el pensamiento liberal sobre este tema, podemos mencionar la visión de Christopher J. Fettweis (2009), quien sostiene que las guerras por recursos naturales serán cada día más raras en el transcurso del siglo XXI. En realidad, según el autor, esa es una tendencia que se ha visto desde el siglo pasado, pues, para él, el uso de la fuerza nunca ha demostrado ser útil a lo largo de la historia de la política del petróleo, ni siquiera durante la Guerra Fría. Fettweis argumenta que jamás hubo una guerra para controlar territorios ricos en combustibles fósiles y que probablemente nunca habrá. Incluso en momentos de gran tensión —como en 1973, cuando los países árabes de la OPEP dejaron de suministrar petróleo a Estados Unidos— la resolución del conflicto no se dio por la utilización del poder militar.

Military power played no role in the resolution of the 1973 crisis, nor did it factor into oil politics in any serious way during the Cold War. In fact, as a general rule force has not proved to be useful in oil politics. There has never been a war to control territory that contains fossil fuels, and there are good reasons to believe it is likely that there never will be. The conventional wisdom concerning the inevitability of energy wars is probably wrong (Fettweis, 2009, p. 67).

Para Fettweis, las desventajas de apropiarse de un campo de petróleo son enormes. Difícilmente los costos de la guerra son compensados por las probables ganancias posteriores, pues los gastos implicados en la reparación de los inevitables daños y en la protección de un territorio dominado son ampliamente

superiores a los costos de obtener petróleo en el mercado. El autor subraya que las infraestructuras petroleras son muy vulnerables (especialmente las *offshore*) y las instalaciones que se han recogido son aún más costosas de recuperar, sostener la producción y proteger. Tal debilidad consistiría en un fuerte incentivo al comportamiento cooperativo. Habría entre consumidores y productores de combustibles fósiles una predisposición mayor para la convergencia de intereses que para el conflicto. Fettweis, incluso considerando el escenario de creciente aumento de la demanda global por energía y de permanencia de rivalidades internacionales, defiende que las soluciones pacíficas, principalmente en relación con la cuestión energética, tienden a prevalecer cada día más.

### 3. Una visión realista y geopolítica del sistema interestatal capitalista

En nuestra perspectiva, desde el ángulo histórico y teórico, las transformaciones de la década de 1970 señalan una aceleración de la competencia dentro del sistema mundial. En oposición a la idea liberal de que a partir de ese período el mundo estaría asistiendo a un crecimiento de la interdependencia y de la cooperación entre las economías y los Estados, creemos que, desde entonces, estamos viviendo un aumento de la “presión competitiva” cuya dinámica está impulsando cambios estructurales (como cambios en la distribución de poder mundial) y la expansión del sistema como un todo (Fiori, 2014).

El sistema interestatal capitalista se caracteriza como un sistema formado por Estados-economías nacionales que, de forma permanente, buscan expandirse. La expansión es una condición indispensable dentro de un universo de poderes en el cual “quien no sube, cae”, como describe Norbert Elias (1993) en su obra *El proceso civilizador*. De acuerdo con Fiori (2014), la acción expansiva de cualquier unidad del sistema genera una reacción también expansiva por parte de las demás unidades, produciendo una dinámica competitiva sistémica que lleva a un incesante movimiento de expansión del sistema como un todo.

[...] o poder é triangular e sistêmico, e todas as suas unidades podem se expandir para fora de si mesmas, pela conquista do poder ou de alguma parcela de poder das demais unidades do sistema. Cada unidade de poder (P1, P2, P3, etc.) exerce uma pressão competitiva sobre si mesma, e todas essas unidades exercem a mesma pressão umas em relação às outras. Como consequência, o sistema, como um todo também se expande de forma contínua. Mais do que isso, precisa se expandir infinitamente — caso contrário se fecharia sobre si mesmo e entraria em estado de entropia, ou em rota de extinção (Fiori, 2014, p. 19).

Las potencias más fuertes, comprometidas en la disputa global de poder, se proyectan externamente y ocasionan un proceso continuo de incorporación de nuevos actores y territorios al sistema. Hay momentos en que esta competencia se intensifica, ocasionando una “explosión expansiva” que amplía las fronteras globales del sistema.<sup>7</sup> De acuerdo con Fiori, el sistema interestatal, a lo largo de su historia, sufrió cuatro grandes dilataciones y estaría actualmente en marcha el cuarto momento de expansión.

7 Ver más en J. L. Fiori, *História, estratégia e desenvolvimento* (2014) y *O poder global* (2007).

Neste início de século *xxi* está em pleno curso uma quarta grande explosão expansiva do sistema mundial, que começou na década de 1970. Nesse caso, o aumento da pressão dentro do sistema foi provocado pela estratégia expansionista e imperial dos Estados Unidos que se radicalizou após os anos 1970; também provocado pelo próprio alargamento das fronteiras do sistema e pela multiplicação dos seus Estados Nacionais, depois do fim da Segunda Guerra Mundial, e, finalmente, pelo crescimento vertiginoso do poder e da riqueza dos Estados asiáticos, em particular da China. Ao contrário do que pensam muitos autores, a quarta explosão expansiva não aponta para o fim do sistema capitalista nem do sistema interestatal, apesar de ser impossível prever os seus horizontes futuros. A única certeza é que o sistema deverá encontrar novos espaços e territórios de expansão, assim como deverá derrubar novas fronteiras, movido pela mesma energia fundamental empregada em suas competições e em suas guerras internas (Fiori, 2014, p. 32).

Desde los años 1970, en nuestra visión, los principales factores que han fomentado el aumento de la presión competitiva han sido: la ampliación de la ofensiva expansionista de EE. UU. (buscando superar a la URSS y a potenciales rivales), el aumento del número de actores (Estados-economías nacionales) en el sistema y el ascenso de China, India y otros países de Asia en la jerarquía de poder mundial.

El rápido crecimiento de la economía china (y de otros países asiáticos) es un factor central en casi todos los análisis geopolíticos sobre la coyuntura internacional en los días actuales. Es un fenómeno de gran repercusión en la distribución de poder global y la dimensión de su influencia en las transformaciones estructurales en el sistema interestatal constituye una incógnita angustiante para el pensamiento contemporáneo. Para algunos analistas, como Michael Klare (2008, p. 63), otros países emergentes también forman parte de esta alteración sistémica, pero el autor subraya el ascenso de China e India como las más relevantes: “Of all the distinguishing features of the new international energy order, none is more striking or momentous than the emergence of ‘Chindia’”.<sup>8</sup>

Prever los posibles impactos de este acontecimiento ha sido un desafío para el medio académico y una gran preocupación para los responsables políticos. Klare menciona en su libro un informe de 2004, elaborado por analistas de una agencia de inteligencia del gobierno estadounidense, el *National Intelligence Council*, que equipara el presente momento de emergencia de los dos países asiáticos al contexto de principios del siglo *xx*, en el cual Alemania y Estados Unidos surgían como potencias y alteraron el paisaje geopolítico global.

American intelligence analysts have chimed in with their own contributions. Particularly revealing was Mapping the Global Future, a 2004 report by the National Intelligence Council, a U.S. government agency, on the prospective world security environment of 2020. “The likely emergence of China and India, as well as others, as new major global players—similar to the advent of a united Germany in the 19th century and a powerful United States in the early 20th century—will transform the geopolitical landscape, with

8 Klare denominó “Chindia” la combinación del ascenso económico de China e India, resaltando así la dimensión de ese evento.

impacts potentially as dramatic as those in the previous two centuries”. Energy will be central to this transformation, according to the council’s analysts: “China and India, which lack adequate domestic energy resources, will have to ensure continued access to outside suppliers; thus, the need for energy will be a major factor in shaping their foreign and defense policies, including expanding naval power” (Klare, 2008, p. 85).

Como señala Klare, el enorme aumento de la demanda de energía china es uno de los principales agentes de las transformaciones en curso. En este escenario, el océano —fuente de recursos energéticos y vía de comunicación esencial del comercio internacional de tales bienes— ha ganado especial relieve en las políticas externas y de seguridad energética de los Estados. La actual “territorialización de los océanos” es producto de este contexto histórico y de la intrínseca necesidad sistémica de apropiación de nuevos espacios que, a lo largo del tiempo, se presenten como instrumentos útiles la acumulación de poder.

Con relación al aspecto político-económico de la expansión de los Estados y sus efectos en la dinámica de funcionamiento del sistema, la “globalización económica”, supuestamente el motor de la disolución de las fronteras nacionales según los liberales, es un fenómeno que, desde nuestro punto de vista, acentúa la nacionalización,<sup>9</sup> es decir, fortalece la posición de ciertas potencias en la jerarquía de poder mundial. En consecuencia, la intensificación de la competencia por nuevos territorios económicos acentúa los conflictos y no hace de la interdependencia una vía eficiente, o suficiente, hacia la paz y la cooperación.

A luta dessas grandes potências parece quase inseparável da luta pela expansão contínua do seu território econômico supranacional e pelo controle monopólico de novos mercados, de bens, créditos ou investimentos. Nessa luta, todas as grandes potências e grandes capitais privados desrespeitaram as regras e instituições competitivas do mercado. Nesse ponto, pode-se dizer que existe uma “lei de ferro”: a liderança do capitalismo sempre esteve nas mãos dos capitais privados e das economias nacionais que, apoiadas no poder internacional de seus Estados, conseguiram operar com sucesso na contramão das leis do mercado (Fiori, 2014, p. 40-41).

No consideramos el sistema internacional como un lugar de interacción entre diversas fuerzas políticas y económicas cuyos intereses pueden ser totalmente armonizados por la actuación de intermediarios, como las instituciones internacionales, o por la creación de leyes y normas. Evaluamos que los procesos por los cuales se crean y su posterior ambiente de toma de decisiones están profundamente contaminados por intereses nacionales y ampliamente influenciados por los Estados más fuertes. Reconocemos la importancia de las organizaciones y normas internacionales para tratar cuestiones mundiales comunes, pero no por ello dejamos de ver estas instancias como una arena más de competición global de poder.

En nuestra opinión, admitir el carácter jerárquico del sistema y visualizar a un líder que, de forma benevolente, establezca el sistema, tampoco es una noción plausible para explicar el funcionamiento de la dinámica internacional.

9 N. Bukharin, *A economia mundial e o imperialismo*.

Para nosotros, puesto que el poder es por definición “relativo”,<sup>10</sup> las relaciones interestatales acaban por ordenar jerárquicamente el mundo. Sin embargo, tal situación no es estática, ya que el poder también es “flujo”,<sup>11</sup> y por tanto siempre habrá una fuerza que instiga la expansión. Es decir, en un sistema regido por esa lógica no podemos suponer que el líder abdicará de su permanente necesidad de acumular poder y, por consiguiente, tampoco consideramos la posibilidad de que la estabilidad sistémica resulte de una disposición generosa de un hegemon.

Os grandes desestabilizadores do sistema são os próprios Estados líderes ou hegemônicos, pois eles não podem para de se expandir para manterem sua hegemonia —e, para se manterem à frente dos demais, eles precisam desafiar continuamente as regras e instituições estabelecidas por eles mesmos que possam estar bloqueando sua imperiosa necessidade de inovar e de se expandir mais do que todos os demais. Por isso, pode-se afirmar que as grandes potências hegemônicas ordenam, de fato, o sistema internacional, mas o fazem desordenando-o continuamente (Fiori, 2014, p. 31).

La presencia de un líder no anula ni frena la dinámica competitiva del sistema. El expansionismo de todos los Estados, incluso el del propio hegemon, no cesa. Una señal clara de esto es que el líder, para seguir expandiéndose y mantenerse en la cima de la jerarquía, infringe y se deshace de las reglas e instituciones que él mismo ayudó a crear. Braudel,<sup>12</sup> en este mismo sentido, presenta el sistema capitalista como el espacio de actuación de los “grandes predadores”, que visando la obtención de beneficios extraordinarios y posiciones monopólicas, transgreden las reglas e instituciones del mercado.

Tal visión sobre el funcionamiento del sistema internacional también confluye con la óptica realista que destaca la competencia mundial por recursos energéticos como una de las principales causas de los conflictos globales. Como señalan Gal Luft y Anne Korin (2009), los realistas son extremadamente escépticos respecto a la posibilidad del mercado regular y garantizar una estabilidad duradera de la oferta energética mundial. Considerando que sus principales actores son los Estados y las compañías petroleras —que mantienen el 80 % de las reservas petroleras del mundo—, no se puede presumir la existencia de fuerzas de mercado exentas de fuertes intereses nacionales. En la perspectiva realista, la energía es un sector nacional estratégico y, como tal, se ha convertido en un componente central de la política exterior de los Gobiernos. Es decir, desde este punto de vista, los recursos energéticos constituyen instrumentos de poder de los Estados y, al contrario de lo que afirman los idealistas, no son bienes controlados y comercializados por empresas internacionales adeptas a las reglas del libre mercado.

10 “O poder envolve uma hierarquia e um cabo de guerra permanente entre algum vértice que tenha mais poder e outro que terá necessariamente menos poder. Se um desses vértices aumentar seus graus de liberdade, algum outro perderá poder, inevitavelmente, com relação ao que se expandiu” (Fiori, 2014, p.18).

11 “Poder é ação em movimento, e só existe enquanto exercido de forma contínua. Não há como conceber um poder estático nem como conceber logicamente a possibilidade de um poder desativado ou neutro. Por isso, costuma-se dizer que não existe vácuo de poder nesse jogo sem fim” (*ibid.*, p. 19).

12 Braudel (2009) distingue “economía de mercado” (el lugar de los intercambios y de las ganancias normales) y el “capitalismo” (el lugar de la acumulación de ganancias extraordinarias) y argumenta que el capitalismo es el “antimercado”.

Además, la relación oferta/demanda implica la actuación de grandes potencias y países que, organizados en cartel (la OPEP), controlan los precios del petróleo y, por consiguiente, tienen un elevado poder de intervención en la geopolítica de la energía. Para los realistas, por su valor estratégico, el petróleo, entre otras *commodities*, siempre estuvo entre los principales catalizadores de conflictos bélicos en el mundo. En su premiada obra sobre la historia del petróleo en la política global, *El Petróleo*, Daniel Yergin argumenta en este sentido y puntualiza el papel central del petróleo en los conflictos internacionales.

Por quase um século e meio o petróleo vem trazendo à tona o melhor e o pior de nossa civilização. Vem se constituindo em privilégio e em ônus. A energia é a base da sociedade industrializada. E, entre todas as fontes de energia, o petróleo vem se mostrando a maior e a mais problemática devido ao seu papel central, ao seu caráter estratégico, a sua distribuição geográfica, ao padrão recorrente de crise em seu fornecimento —e à inevitável e irresistível tentação de tomar posse de suas recompensas. [...] A feroz e, muitas vezes violenta, busca pelo petróleo— e pelas riquezas e poder inerentes a ele irão continuar com certeza enquanto ele ocupar essa posição central. Pois o nosso é um século no qual cada faceta de nossa civilização vem sendo transformada pela moderna e hipnotizante alquimia do petróleo. Foi isso que fez a era do petróleo (Yergin, 2012, p. 886).

#### **4. Los océanos, la América Latina y la disputa global por los recursos naturales**

Veamos ahora cómo la interpretación realista expuesta se aplica al análisis de un fenómeno contemporáneo que tiene incisiva resonancia en América Latina. Primero, subrayamos que, desde la década de 1970, asistimos a la aceleración de la competencia dentro del sistema interestatal capitalista. En este contexto, las unidades de poder centrales se proyectan con mayor intensidad fuera de sus territorios, buscando el dominio de áreas y recursos estratégicos que viabilicen la expansión del poder. La reciente y nueva forma de ocupación de los espacios marítimos es producto de esa necesidad y América Latina, en dicho escenario, se ve nuevamente valorada como espacio de proyección de los intereses nacionales de las grandes potencias.

Como gran depositario de fuentes de energía y vehículo primordial de su comercialización, el espacio marítimo está fuertemente insertado en la disputa mundial por el control de recursos energéticos y por el dominio de las principales rutas internacionales de navegación. Las aguas jurisdiccionales e internacionales que circundan América Latina reservan una gran variedad y cantidad de recursos marítimos estratégicos. Además de los enormes campos de petróleo y gas *offshore*, los fondos marinos del Atlántico y del Pacífico tienen depósitos prometedores de tres compuestos minerales que ascienden en importancia geopolítica en el mundo. Actualmente, muchos Estados han hecho altas inversiones en investigación y tecnologías de exploración en aguas profundas y han realizado grandes esfuerzos para asegurar el derecho de minería de costras hierro-manganesíferas ricas en cobalto, nódulos polimetálicos (formaciones rocosas ricas en níquel, cobalto,

cobre, hierro y manganeso) y sulfuros polimetálicos (ricos en hierro, zinc, plata, cobre y oro) presentes en el “área”.<sup>13</sup>

Dichos minerales tienen un significado muy relevante en la agenda de desarrollo de diversas potencias, como EE. UU., Alemania, China, Rusia e India. Los metales encontrados en estas reservas pueden suplir la demanda de industrias estratégicas de importantes economías mundiales, recordando que esa demanda ha crecido sustancialmente debido al intenso proceso de industrialización de países como China e India. El cobre, el cobalto, el manganeso y el níquel, por ejemplo, son componentes de gran aplicación en diversas operaciones metalúrgicas, como la producción de diferentes tipos de aleaciones metálicas utilizadas en la fabricación de turbinas de avión, motores marítimos y en la industria automovilística y química. También son materias primas de gran valor para la producción de acero y hierro y en la fabricación de baterías.

Los océanos también albergan minerales codiciados para la producción de tecnologías verdes (como paneles solares y baterías) y poseen variadas fuentes de energía limpias con una gran capacidad para la generación de electricidad, cuyo desarrollo puede contribuir a la futura diversificación de la matriz energética mundial y la reducción de las emisiones de carbono. Teniendo en cuenta la geografía y localización de las costas latinoamericanas, el subcontinente guarda un expresivo potencial para el desarrollo de energías renovables, sector que, aunque muy incipiente, ha crecido significativamente.

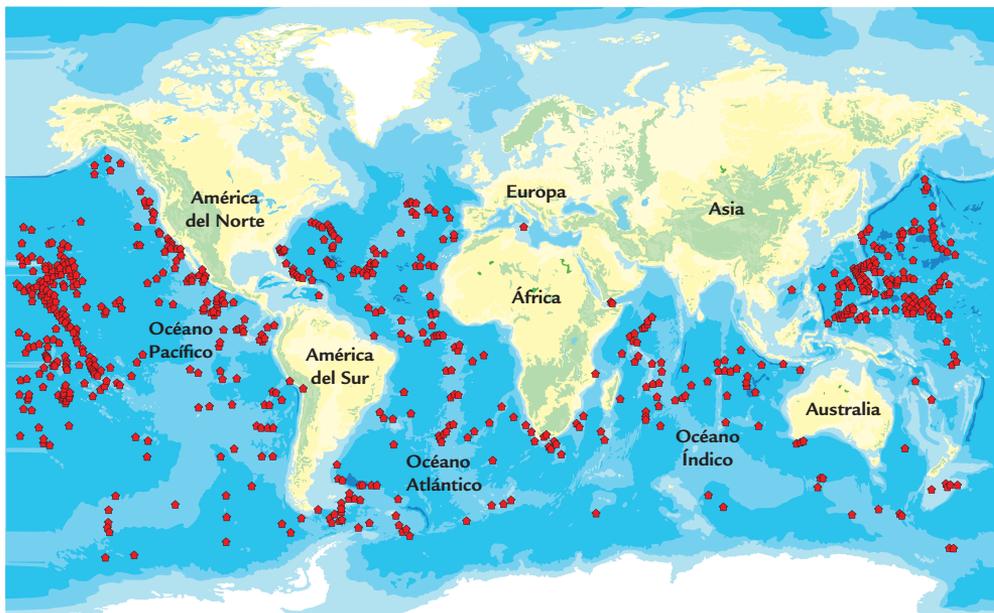
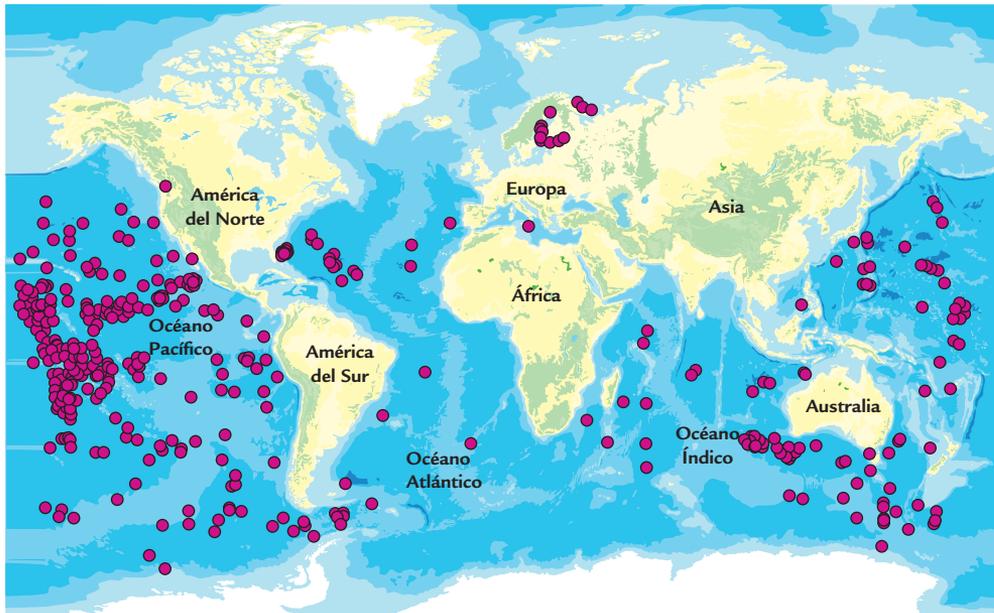
Otro sector estratégico que tiende a ampliar fuertemente la demanda de los recursos minerales presentes en el mar es la industria de defensa. Michael Klare es uno de los analistas que resalta la importancia de los minerales de los fondos oceánicos para la industria armamentista y el poder bélico de las naciones. Para el autor, cualquier país que desee una significativa capacidad de producción en el área militar debe tener acceso a provisiones seguras de varios de los metales que también están presentes en reservas marítimas.

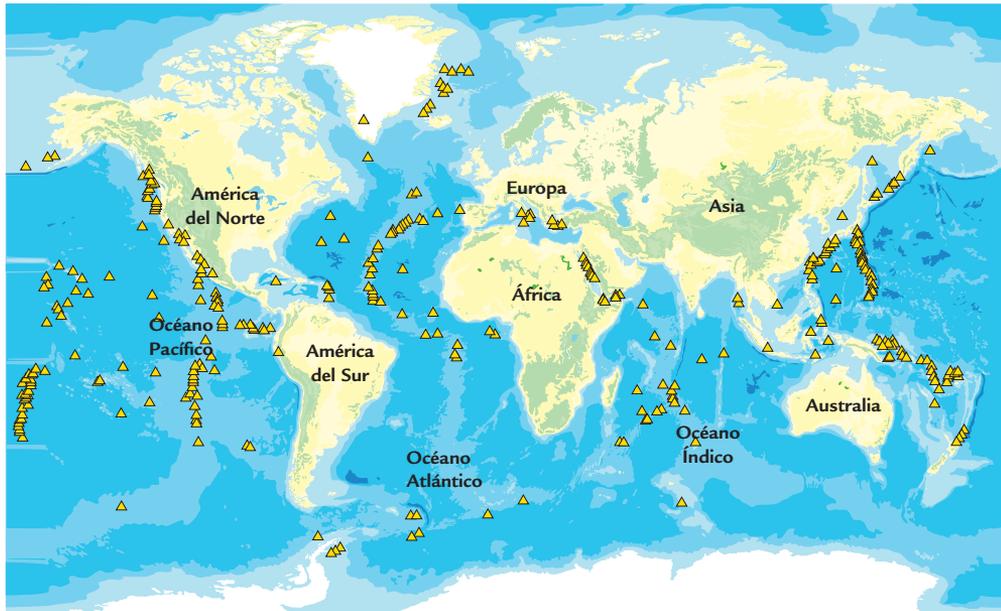
Any nation that seeks to sustain a significant arms-making capability, moreover, must possess ensured supplies of iron, cobalt, nickel, titanium, and various specialty metals. And, of course, any country seeking to join the “nuclear club” —whether for political or for military reasons, or a combination of both— must have a reliable supply of uranium (Klare, 2012, e-book).

Los mapas abajo señalan las ocurrencias de minerales de los fondos oceánicos presentes en aguas nacionales e internacionales alrededor de América Latina. Es importante recordar que esta región carece de más investigaciones científicas y que algunos estudios en curso aún no han sido contabilizados.

13 El “área” corresponde a los fondos oceánicos que se sitúan más allá de los límites de cualquier jurisdicción nacional.

Mapa 1  
Incidencias de nódulos polimetálicos (1), costras hierro-manganesíferas (2)  
y sulfuros polimetálicos (3)





Fuente: International Seabed Authority (s/f).

Sin embargo, además de proveer recursos naturales estratégicos, los océanos se caracterizan, más que nunca, como un espacio de expansión del territorio económico supranacional de las grandes potencias. Desde la formación del sistema interestatal, el mar representa más que un medio físico por el cual se da la ampliación del territorio político-económico nacional. El pensamiento del almirante Alfred Mahan,<sup>14</sup> formulado a finales del siglo XIX, atestigua esa visión. De acuerdo con Wanderley Mesias da Costa (2008, p. 69), “a abordagem inovadora de Mahan sobre o poder marítimo baseia-se numa concepção integrada de todas as atividades relacionadas ao mar”. Según el autor, para Mahan la afirmación de una nación marítima como potencia mundial dependía de la conjunción adecuada de tres factores: producción, navegación y control de territorios coloniales. El desarrollo conjunto de esos elementos expandía al mismo tiempo las fuentes de riqueza —la producción y el comercio— y la capacidad militar necesaria para la defensa y la continua proyección de poder.

Tal entendimiento sobre los recursos oceánicos no solo sigue vigente, son que se ha vuelto más amplio e intenso en las últimas décadas. Hoy, la incorporación del espacio marítimo al aparato político y económico estatal se realiza de una manera más concreta por medio de prácticas de mayor sedentarización y de una mayor implicación de las industrias marítimas en el proceso de innovación tecnológica y control de tecnologías de punta. Así que, dominar los océanos

<sup>14</sup> Alfred Mahan, uno de los precursores de la geopolítica clásica, es autor de la obra *La influencia del poder marítimo en la historia* (1890). En sus formulaciones, el almirante estadounidense desarrolla el concepto de “poder marítimo” y ejemplifica la eficacia de tal instrumento tomando como modelo el proceso de consolidación de la hegemonía británica.

requiere del desarrollo de sectores clave que impulsan el proceso de innovación tecnológica, cuyos efectos en la economía viabilizan posiciones de liderazgo en la jerarquía global.

Por tanto, no sorprende que, desde el inicio del siglo *xxi*, grandes potencias y países emergentes han vinculado sus estrategias de crecimiento al aumento del control de áreas y recursos marítimos. En la actualidad, además de albergar factores y recursos cruciales para la seguridad energética, el crecimiento económico y la industrialización, los mares también contienen palancas fundamentales para el desarrollo tecnológico necesario a la competitividad en el centro del sistema interestatal capitalista.

Diversos países latinoamericanos poseen un alto potencial para el desarrollo de tecnologías relacionadas con la explotación de petróleo *offshore*; en ese campo, Brasil merece especial destaque. Desde el inicio del siglo *xx*, los nuevos yacimientos encontrados, el aumento significativo de la producción de petróleo *offshore* y el posterior inicio de la explotación comercial de la región del presal en diciembre de 2010 han hecho del país el mayor productor mundial en aguas profundas y ultraprofundas.

Brazil leads the world in the development of deepwater and ultra-deepwater projects. Brazil has increased deep and or ultra-deepwater production from 1.3 million b/d in 2005 to 2.2 million b/d in 2015. An increasing amount of Brazil's production comes from presalt resources found under thick layers of salt at extreme depths (EIA, 2016).

Las conquistas tecnológicas, aplicadas por Petrobras, posibilitaron grandes avances en el desarrollo de la producción brasileña a lo largo de los años 2000, que, como apunta el estudio realizado por el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), fueron sustancialmente superiores a los realizados en otras partes del mundo.

Um retrato real da evolução das atividades petrolíferas no Brasil deve levar em conta, ainda, algumas comparações internacionais para se avaliar a posição do País em relação à evolução mundial. No período de 2000 a 2011, enquanto as reservas brasileiras provadas de petróleo cresceram, cumulativamente, 78 %, as reservas de importantes países produtores não pertencentes à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decresceram ou apresentaram baixo crescimento, como nos casos seguintes: Estados Unidos (aumento de 1,6 %), Noruega (redução de 39 %), Reino Unido (redução de 41 %), México (redução de 44 %). Quanto à produção, o Brasil obteve aumento de 73 % de 2000 a 2011, comparado com aumento de 1,4% dos Estados Unidos, e quedas de 39 % na Noruega, de 59 % no Reino Unido e de 53 % no México (Morais, 2013, p. 275).

Según Medeiros (2017), tras la crisis de 2008, los países industrializados enfatizaron el factor “innovación” como elemento crucial de sus estrategias industriales. Para el autor, la creación de un marco tecnológico propio y moderno aplicado a sectores industriales clave tiene el poder no solo de agregar valor a la producción, sino también de integrar industrias interrelacionadas, generando en el conjunto un efecto dinamizador de la economía. En nuestra opinión, esa

noción no solo debe orientar políticas nacionales de desarrollo, sino también debe fundamentar estrategias de regionalización que fomenten la integración de las cadenas productivas de la región.

Otro factor que es indispensable subrayar —puesto que, desde siempre, coloca a los océanos en el núcleo del juego geopolítico global— es la dependencia que los Estados tienen de la navegación internacional para garantizar la adquisición de bienes vitales para sus actividades industriales y su seguridad energética. Por permitir el acceso a fuentes de materias primas, la comercialización de la producción manufacturera y el control de posiciones estratégicas que garanticen la seguridad de la marina mercante e cohiban acciones expansivas de otras potencias, la navegación marítima siempre ha sido una actividad de valor altamente estratégico para los Estados. Hoy día, el comercio internacional sigue siendo altamente dependiente de los mares. El transporte de cargas por vía marítima es el medio más barato para transacciones a larga distancia y es responsable por cerca del 80 % del comercio global de mercancías en términos de volumen, y el 55 % en términos de valor (UNCTAD, 2016).

Las rutas de navegación internacional que cruzan América Latina son categorizadas como rutas marítimas secundarias. Estas, por conectar mercados más pequeños o menos distantes entre sí, constituyen, en general, vías de comunicación interregionales, pero algunas de ellas pueden, en situaciones críticas, sustituir las vías principales y asumir un papel destacado en el transporte marítimo internacional. El canal de Panamá, a pesar de no componer la lista de las principales rutas de petróleo en el mundo, es un *check point* importante. El estrecho de Magallanes y el paso de Drake, al sur de América del Sur, son vías de poca expresión en los intercambios de bienes y servicios internacionales, pero pueden cumplir la función de suplente del canal de Panamá si es necesario. Es decir, América Latina no está involucrada directamente en los grandes conflictos globales por áreas marítimas estratégicas para el comercio mundial. Sin embargo, no se puede decir lo mismo en relación las riquezas minerales oceánicas. En este aspecto, lo que observamos es un aumento de la relevancia geopolítica de la región en la disputa global por recursos naturales.

## 5. Consideraciones finales

Asistimos actualmente a una intensa carrera hacia los mares que puede ser constatada fácilmente por el sustancial aumento de mecanismos diplomáticos y jurídicos orientados a regular las actividades marítimas y promover el aprovechamiento de los recursos presentes en aguas jurisdiccionales e internacionales. Sin embargo, la expansión hacia los mares también es verificada por el crecimiento de las tensiones y conflictos que es característico de los momentos de acrecimiento de la competencia dentro del sistema interestatal capitalista. Los enfrentamientos en el Mar del Sur de China son un ejemplo típico de esa cara hostil de la disputa por los recursos marítimos.

El hecho de que América Latina se encuentre fuera del eje de mayor flujo de navegación internacional y de que sus vías marítimas no tengan mucha expresión

en la ruta mundial del petróleo hace que la región esté alejada de las principales zonas de tensión marítimas. Por otro lado, los crecientes hallazgos de petróleo *offshore* y de minerales de los fondos oceánicos han intensificado la proyección de intereses externos sobre la región. Considerando que la concreción de estos intereses puede fortalecer la histórica condición de Latinoamérica como proveedora de *commodities* para los países industrializados, hoy se hace imprescindible que repensemos nuestras estrategias de desarrollo y de integración regional, incluyendo de forma consistente los recursos oceánicos en los cálculos geopolíticos.

La significativa ampliación del número de políticas marítimas que ocurre en varios países centrales demuestra cuán estratégico se han vuelto los recursos del mar. Esa comprensión debe ganar fuerza entre los Gobiernos latinoamericanos, pero, en nuestro contexto, urge que venga acompañada de la percepción de que esos recursos son fundamentales para impulsar el avance tecnológico y la industrialización de la región. Además, no menos importante, es vital que incluyamos los mares en nuestros proyectos de crecimiento económico, dando un peso vehemente a la creciente necesidad de proteger el medioambiente marino.

Cualquier país periférico que busque garantizar su defensa y seguridad (en sus diversos aspectos: económico, alimentario, ambiental, etc.) y pretenda asegurar cierto grado de autonomía sobre sus recursos naturales, debe estar cada vez más alerta para los fenómenos contemporáneos de la geopolítica de los mares. Desde nuestro punto de vista, los océanos no figuran como condicionantes esenciales de las políticas nacionales de los actuales Gobiernos latinoamericanos y, tampoco, de las pautas de la integración regional. Así, concluimos este trabajo llamando la atención sobre la necesidad de fortalecer el elemento geopolítico estratégico como una variante de mayor peso en la agenda regional y, en esa línea, subrayamos que es indispensable incorporar las demandas oriundas de la geopolítica global de los océanos.

## 6. Referencias bibliográficas

- Braudel, F. (2009). *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII. O tempo do mundo*. São Paulo: Martins Fontes.
- Brozowski, F. (2018). *A geopolítica contemporânea dos oceanos: a territorialização do espaço marítimo no século XXI*. Tese de doutorado. PEPI-UFRJ.
- Buzan, B., e Hansen, L. (2012). *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Unesp.
- Costa, W. M. (2008). *Geografia Política e Geopolítica*. São Paulo: Edusp.
- Energy Information Administration [EIA] (2016). *Offshore oil production in deepwater and ultra-deepwater is increasing*. Recuperado el 4/2/2018 de <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=28552>.
- Fettweis, C. J. (2009). No Blood for Oil: Why Resource Wars Are Obsolete. In G. Luft & A. Korin (Orgs.) (2009). *Energy Security Challenges for the 21st century*. California: Praeger Security International.

- Fiori, J. L. (2014). *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2007). *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo.
- Hobsbawm, E. J. (2003). *Era dos extremos. O breve século XX 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony. Cooperation and discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O., & Nye, J. S. (2012). *Power and Interdependence*. 4th Edition. Boston: Longman.
- Klare, M. (2008) *Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy*. New York: Henry Holt.
- \_\_\_\_\_. (2012). *The Race for What's Left The Global Scramble for the World's Last Resources*. New York: Metropolitan Books.
- Krasner, S. D. (2009). *Power, the state and sovereignty. Essays on international relations*. New York: Routledge.
- Luft, G., & Korin, A. (Orgs.) (2009). *Energy Security Challenges for the 21st Century*. California: Praeger Security International.
- Medeiros, C. A. de (2017). *Investimento das empresas públicas e privadas é indispensável para o crescimento*. Entrevista concedida a Carlos Drummond da Carta Capital. Recuperado el 17/11/2018 de <https://www.cartacapital.com.br/revista/957/investimento-das-empresas-publicas-e-privadas-e-indispensavel-para-o-crescimento>.
- Morais, J. M. de (2013). *Petróleo em Águas Profundas. Uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore*. Brasília: IPEA/Petrobras.
- Padula, R. (2010). *Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica*. Tese de doutorado. Programa de Engenharia de Produção da COPE/UFRJ. Rio de Janeiro: UFRJ, agosto de 2010.
- Serrano, F. (2005). Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. *O poder americano*. Petrópolis: Vozes.
- United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD] (2016). *Review of Maritime Transport 2016*. Recuperado el 18/8/2018 de <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1650>.
- Yergin, D. (2014). *A busca: energia, segurança e reconstrução do mundo moderno*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- \_\_\_\_\_. (2012). *O Petróleo: Uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro*. São Paulo: Paz e Terra.

# El Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos como mecanismo de búsqueda de autonomía monetaria en Ecuador

## *The Unitary System of Regional Payments Compensation as a generating mechanism of monetary autonomy in Ecuador*

Mishell Geoconda Pavón Abalco<sup>1</sup>

Estudiante de la maestría en Economía Política Internacional en la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

Correo electrónico: mishellpavon17@gmail.com

*Recibido: 1-enero-2019. Aceptado: 11-marzo-2019.*

### Resumen

Ecuador se encuentra dolarizado desde el año 2000. Una puñalada a la soberanía, autonomía y desarrollo de sus pueblos. Sin embargo, nace en 2008 el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (Sucre), en el marco de la Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR); el Sucre tiene el objetivo del progresivo desacoplamiento de la dependencia del dólar como moneda internacional entre sus países miembros. En el caso de Ecuador, el Sucre ayudaría a mitigar su dependencia también como moneda nacional; esta es la hipótesis del trabajo. Así, el presente artículo tiene como objetivo analizar el alcance del Sucre como mecanismo generador de autonomía monetaria para la economía dolarizada del Ecuador, por medio del ahorro de esta divisa en el comercio dentro del Sucre. La metodología adoptada es revisión bibliográfica y análisis de datos cuantitativos de la participación del Ecuador publicados por el Sucre y el Banco Central del Ecuador

<sup>1</sup> La autora agradece a la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (Capes) [traducción propia] de Brasil, institución de la cual la autora es becaria de la promoción 2018-2020, por el Programa de Posgrado en Economía Política Internacional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), período dentro del cual se realiza la edición de este artículo, que a su vez formó parte de la monografía de pregrado de la autora, titulada "Ecuador en la búsqueda de autonomía monetaria: El caso del Sucre", finalizada en 2017 y cargada al repositorio de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (Unila) en marzo del 2018, institución en la cual la autora obtuvo el título de licenciada en Relaciones Internacionales con mención en Integración.

desde 2010-2017. El resultado encontrado es que el ahorro de dólares es ínfimo, menos del 0,01 % del total de sus importaciones mundiales, pero se concluye que este mecanismo tiene fuerte potencial para la generación de autonomía monetaria si se lo fortalece. El estudio es limitado para Ecuador, dada la dolarización de su economía.

**Palabras claves:** dolarización, Ecuador, autonomía monetaria, integración solidaria, Sucre, NAFR, moneda.

### Abstract

Ecuador has been dollarized since 2000. A stab to the sovereignty, autonomy and development of its people. However, the Unitary System of Regional Payments Compensation (SUCRE) was created in 2008, within the framework of the New Regional Financial Architecture (NAFR); the SUCRE has the objective of the progressive decoupling of the dependence of the dollar as an international currency among its member countries, in the case of Ecuador, the SUCRE would help mitigate its dependence also as a national currency, this is the working hypothesis. Thus, this article aims to analyze the scope of SUCRE as a mechanism that generates monetary autonomy for the dollarized economy of Ecuador, through the saving of this currency in trade within SUCRE. The methodology adopted is a bibliographic review and analysis of quantitative data on Ecuador's participation published by SUCRE and the Central Bank of Ecuador since 2010-2017. The result found is that the saving of dollars is negligible, less than 0.01 % of the total of its global imports, but it is concluded that this mechanism has strong potential for the generation of monetary autonomy if it is strengthened. This study is limited for the case of Ecuador given the dollarization of its economy.

**Keywords:** Dollarization, Ecuador, monetary autonomy, solidarity integration, SUCRE, NAFR, coin.

## 1. Introducción

La “crisis global” de 2008 declaró una vez más la caducidad de la Arquitectura Financiera Internacional (AFI). En este contexto se fortalece el debate a escala internacional sobre medidas que busquen superar los roles y condicionantes que juegan las instituciones que componen dicha arquitectura: FMI, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio y el patrón dólar-flexible (Toussaint, 2011, p. 15). En esa coyuntura, en América Latina se intensifica el debate sobre el impacto negativo de la AFI para los países de la región y se plantea una Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR). Esta propone que se haga frente a las estructuras hegemónicas de la AFI, por medio de la creación de 3 pilares fundamentales: 1) un banco de desarrollo diferenciado; 2) un fondo de reservas; y 3) una moneda del sur (Castiglioni, 2013, p. 2).

Dicha experiencia, que nace de los países de América Latina y el Caribe, tiene raíces en debates populares, así como de intelectuales orgánicos de pensamiento crítico. En este debate la Alianza bolivariana para los pueblos de nuestra

América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) se caracteriza por ser la institución de integración que más lejos ha llegado a plasmar los pilares de la NAFR. Dentro del marco de la ALBA se suscribe en 2009 el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (Sucre), que cumple el papel del segundo y tercer pilar de la NAFR (fondo de reserva y moneda regional).

Ecuador, durante las presidencias de Rafael Correa, fue uno de los países más activos en la construcción de la NAFR y del Sucre, específicamente, ya que se veía la necesidad de flexibilizar las amarras de la dolarización por medio de una política exterior proactiva, soberana, latinoamericanista y solidaria, para así disminuir su dependencia del dólar, conjuntamente con sus países hermanos, usando el mecanismo de la compensación del Sucre y su moneda virtual del mismo nombre.

La estructura del Sucre está formada por tres organismos: el Consejo Monetario Regional (CMR), que es órgano superior que regula el sistema; la Cámara Central de Compensación de Pagos (CCC), que es el mecanismo encargado de compensar las operaciones efectuadas vía Sucre y, finalmente; el Fondo de Reservas y Convergencia Comercial (FCC), un organismo que busca el equilibrio macroeconómico, fomento del comercio recíproco y el ofrecimiento de crédito para países deficitarios o para proyectos de desarrollo de sus miembros. Además, el Sucre cuenta con un componente central que marca la diferencia entre este y otros mecanismos de compensación anteriores en la región,<sup>2</sup> que es su moneda virtual, la cual cuenta con dos funciones: la de unidad de cuenta y medio de pago entre los países participantes del Sucre. El Sucre es un arreglo institucional que facilita el comercio intrabloque reduciendo los costos de transacción por medio de la liquidación de pagos en monedas locales, lo que disminuye y puede llegar a evitar el uso de reservas internacionales para los pagos de esas transacciones.

Así, el Sucre funciona mediante un mecanismo de compensación semestral, en el cual, al final del período, el volumen de compensación sería la diferencia entre las compras y ventas acumuladas en ese lapso, siendo débitos y créditos cruzados para ser cancelados sin la necesidad de divisas, restando apenas el saldo final a ser liquidado (Freitas & Fernandes, 2017, p.3). Mecanismo que para Ecuador es especialmente importante, pues las divisas que se evitarán usar en el exterior, gracias al Sucre, generarán más liquidez interna entre otros beneficios, para su economía dolarizada. Por lo que este trabajo parte de la siguiente pregunta: ¿Cuál es el alcance del ahorro de dólares de Ecuador por medio del Sucre?

Así, este tema cobra importancia, ya que como ha sido mencionado, Ecuador tiene su régimen monetario dolarizado desde 2000, mismo que genera una necesidad crónica de obtención de dólares, que no es solamente para transacciones internacionales, sino también para proporcionar liquidez a su economía doméstica, es decir, para que esta se mantenga en funcionamiento y no colapse. Por lo cual, entre más se ahorre dólares estadounidenses en sus pagos internacionales, más liquidez tendrá su sistema económico interno, generando una mayor autonomía

---

2 Como el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Aladi de 1965 y el Sistema de Pagos en Monedas Locales (SML) entre Brasil y Argentina, que funciona desde 2008.

monetaria, término definido aquí como una disminución de la dependencia de una divisa (en este caso el dólar), evitando usarla para la realización de transacciones económicas a nivel internacional y nacional, generando mayor poder de decisión en el uso de su riqueza (especialmente para un país que no tiene moneda propia), para el mejor alcance de sus políticas públicas a favor del bienestar de sus pueblos.

La metodología a ser implementada es un estudio de caso por medio del método de revisión bibliográfica y análisis de datos cuantitativos obtenidos de la plataforma del Sucre, del Banco Central del Ecuador y la Aladi, sobre el comercio exterior de Ecuador dentro y fuera del Sucre, para poder entender cuánto es el alcance del uso de este mecanismo para el ahorro de divisas para Ecuador desde el 2010, fecha en la que el sistema comienza a funcionar, y hasta 2017, año hasta el cual se encuentran disponibles datos en el sistema informacional del Sucre (también año en el que se terminó este estudio).

En tal sentido, el presente artículo traerá en primer lugar una breve problematización del debate de la decadencia de la Arquitectura Financiera Internacional (AFI). En la segunda parte veremos los orígenes del Sucre, dentro del surgimiento de una propuesta regional de la NAFR, dando una breve explicación en qué consiste el sistema, cómo funciona y cómo puede ayudar a la generación de autonomía monetaria de Ecuador en su situación económica dolarizada. Finalmente, en la tercera parte se hará un análisis más empírico con los datos de las transacciones cursadas por Ecuador en el Sucre de 2010-2017, para analizar sus potencialidades de aumento del margen de autonomía monetaria para Ecuador, en términos de ahorro de dólares estadounidenses en sus transacciones internacionales gracias al Sucre.

## 2. La vieja arquitectura financiera internacional

No se puede entender el origen del Sucre y de la NAFR sin el análisis previo de la incidencia de la AFI, estructura hegemónica implantada después de la Segunda Guerra Mundial, pero que fue unilateralmente modificada en 1971 por el cambio del patrón dólar oro, al dólar flexible. Desde allí la AFI ha venido provocando las más profundas crisis internacionales, como la crisis del año 2008. Es en este contexto que se debate más fervorosamente instancias financiero-monetarias alternativas y contrahegemónicas que componen la NAFR, la cual tiene origen en la propuesta ecuatoriana dentro de las discusiones de la creación del Banco del Sur en 2007.

De acuerdo con Castiglioni (2013, p. 2), la tendencia neoliberal dominante, forjada desde 1970, puede ser vista como la ofensiva de las armas económicas y políticas de la AFI, esta es sin dudas una estructura internacional que representa un instrumento de dominación y control muy poderoso de Estados Unidos, arquitecto a su favor para tener reales ventajas en términos económicos y políticos basado en el poder de la moneda y el financiamiento a escala internacional. Dicha estructura consiste en un conjunto de normas e instituciones que intervienen en las relaciones económicas internacionales, específicamente en el plano financiero

y monetario. La AFI fue configurada en función de la estrategia capitalista y parte de una supuesta complementariedad de tres instituciones:<sup>3</sup> 1) el fondo Monetario Internacional (FMI), que controla a nivel mundial el plano monetario; 2) el Banco Mundial (BM) en la esfera del desarrollo; y 3) el General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), reemplazado por la OMC en la década de 1990, para controlar y liberalizar el comercio mundial. Dichos tres pilares fueron diseñados en términos de objetivos, instrumentos y prioridades en sintonía con el capitalismo de la época y la configuración de la hegemonía estadounidense (Castiglioni, 2013, p. 2), fraguando una estructura a favor grupos de interés que, “sedientos de beneficios cada vez más vertiginosos, los poderosos no admiten ninguna emancipación de los oprimidos” (Toussaint, 2008, p. 9).

Dentro de este debate se sostiene que la AFI se encuentra caduca porque el orden de la posguerra ya no existe más. En consecuencia, las instituciones creadas con la lógica de afirmación de la hegemonía de Estados Unidos ya no funcionan más. Es decir, “el orden económico internacional que dio pie a la AFI en la segunda mitad del siglo xx ha desaparecido y con ella la AFI se ha tornado obsoleta, requiriéndose así de nuevas instituciones, instrumentos y jurisprudencia” (Ugarteche, 2007, p. XXVI). Además, en las palabras de Ocampo (2006, p. 13), “los bienes públicos globales” (instituciones financieras internacionales) cuya provisión resulta insuficiente en términos de estabilidad macroeconómica y financiera global, así como sus mecanismos de precaución y manejo de crisis financieras, se encuentran puestas en juicio.

Así, para Castiglioni (2013, p. 3), el funcionamiento de la AFI ha sido confrontado sobre todo por las condicionalidades impuestas a los países del sur a cambio de préstamos, que buscan siempre implantar políticas liberales que profundizan la dependencia y el subdesarrollo. De igual manera, se cuestiona la estructura interna de las instituciones que conforman la AFI, que sigue una lógica “empresarial”, guiada por el tradicional 1 dólar = 1 voto, y el hecho de que los países centrales tengan el privilegio del poder de veto. En este sentido, algo que alimentó el debate en contra de la AFI fue que los mercados internacionales y capitales privados ofrecen financiamiento altamente procíclico a los países en desarrollo, lo que evita las posibilidades de adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas (Ocampo, 2006, p. 13).

Las grandes crisis financieras de la historia moderna suelen vincularse con cambios estructurales en las relaciones internacionales y, más particularmente, con las reformas en los regímenes monetarios y bancarios (Marichal, 2010, p. 331). Es exactamente lo que se pretende con el Sucre: el surgimiento de estructuras alternativas representativas del mundo multipolar. Según Castiglioni (2013, p. 3), pueden distinguirse cuatro momentos en el debate en torno a la AFI: 1) la génesis

3 La AFI se ha visto complementada por el rol de otras instituciones, como el Banco de Pagos Internacionales (BIS) y los Acuerdos de Basilea, el Grupo de Acción Financiera contra el Lavado de Dinero y el financiamiento al terrorismo (GAFI), las agencias calificadoras de riesgo (principalmente Fitch, Moody's y Standard & Poor's) y el reciente Consejo de Estabilidad Financiera (FSB). Dichas instituciones forman el complejo institucional que opera en las relaciones financieras y monetarias a escala mundial en la actualidad (Castiglioni, 2013, p. 3).

del orden financiero internacional, a partir de las consecuencias del *crack* de 1929 y la configuración del posguerra, en Bretton Woods; 2) la crisis de la década de 1970 y el fin del patrón dólar-oro; 3) el estallido de las crisis financieras en el último decenio del siglo xx, que representaron el colapso de las políticas neoliberales de apertura económica indiscriminada y; 4) el momento actual, todavía en extensión, originado a partir de la crisis del 2008, en el cual se condensan críticas a una vieja arquitectura financiera internacional.

### 3. Nacimiento de la NAFR y el Sucre con fundamento en la propuesta ecuatoriana

Sin embargo, a escala regional, en América Latina y el Caribe se han sentado fuertes bases populares de lucha anticapitalista, antihegemónica, antiimperialista, luchas populares que permiten resignificar el año de 1989, en el que se gestan las bases para el cambio de Gobiernos con vocación popular y visión transformadora profunda de la realidad internacional y se sientan los fundamentos para un debate de transformación de la vieja AFI a escala regional.

De ese modo la coyuntura de inicios del siglo xxi era favorable en términos políticos, económicos y sociales, debido al alza de los precios de los *commodities*, especialmente el petróleo, y un crecimiento económico sostenido de la mayoría de países suramericanos, acompañada de políticas de distribución de rentas y garantía de derechos por medio de Gobiernos progresistas, factores que conjugaron en el llamado giro a la izquierda que se forjó en América Latina después del rechazo social a las medidas implementadas por el Consenso de Washington, y a los tratados del ALCA. Así, en febrero de 2007, el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, propuso la creación de un Banco del Sur y la lanzó conjuntamente con el presidente de Argentina Néstor Kirchner, a quienes se sumaron los presidentes de Bolivia, Ecuador, Paraguay y, por último, Brasil, en mayo del mismo año.

La idea sobre la creación de un Banco del Sur vino principalmente por el reclamo del presidente Chávez, quien recordaba que las reservas de los países de la región estaban sirviendo para financiar a los países del norte geopolítico (García, 2014, p. 253). En este sentido, Castiglioni (2013, p. 21) sostiene que los países de la región han logrado acumular reservas internacionales durante la primera década del siglo xxi, alcanzando una situación favorable para la ejecución de políticas con mayores grados de autonomía.

Hubo así dos opciones para la creación del Banco del Sur. En un primer momento, la iniciativa de Venezuela con Argentina,<sup>4</sup> que en cierto modo propusieron

4 La propuesta de Argentina y Venezuela, presentada en marzo de 2007, “tiene elementos que provocan a la vez sorpresa y rechazo, porque el diagnóstico de partida incluye consideraciones perfectamente compatibles con la visión neoliberal” (Toussaint, 2008, p. 61). El texto parte de la premisa que la falta de desarrollo en América Latina es debido a la escasa fuerza financiera, por lo que sería necesario promover la creación de multinacionales de capital regional (sin especificar si privadas, mixtas o nacionales), y así también impulsar el mercado financiero y de capitales. De ese modo, el texto de Venezuela y Argentina propone la creación de un Banco del Sur cuyas funciones son de banco de desarrollo y fondo de estabilización, insistiendo en que el objetivo del banco debería ser el desarrollo de los mercados de capitales, de la industria, de las infraestructuras, de la energía y del comercio. Otro elemento generador de asimetrías sería la cuestión del voto, pues

la reproducción de algunos componentes de la AFI; y, en segundo momento, la propuesta ecuatoriana, que forjada mediante experiencias populares en su crisis de final del siglo *xxi*, trae características innovadoras y desafiantes con un fuerte sesgo contrahegemónico. La iniciativa ecuatoriana es mucho más amplia, porque destruye las concepciones tradicionales de la vieja AFI. Dicha propuesta se presenta en el mes de mayo de 2007 y fue elaborada por el ministro de Economía y Finanzas, Ricardo Patiño, con cuatro miembros de su gabinete,<sup>5</sup> pero después de debate no fue aceptada.

Sin embargo, el esfuerzo ecuatoriano no se queda por ahí. Se buscó profundizar dicha propuesta mediante el diseño de una Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFR), trabajada por medio de la Comisión Técnica Presidencial, presidida por Pedro Páez, también ministro Coordinador de la Política Económica de Ecuador. La propuesta ecuatoriana va más allá de un banco regional pues su objetivo era contrarrestar a las estructuras de la Arquitectura Financiera Internacional en cada uno de sus pilares.

La iniciativa planteaba la creación de un Fondo Monetario Regional, un Banco del Sur y la creación de una unidad monetaria del sur geopolítico, moneda única suramericana que permitiría los intercambios entre los países de Latinoamérica sin tener que recurrir al dólar. El texto de Ecuador comienza enfatizando su objetivo no economicista, demostrando que se trata de implementar herramientas económicas que deben servir para garantizar la aplicación de los derechos humanos fundamentales (Toussaint, 2008, p. 63).

En particular, la propuesta de Ecuador para la creación del Banco del Sur y de la NAFR como un todo postulaba que sus organismos no deben endeudarse en los mercados de capitales; que si se quiere rentabilidad no se la busque a cualquier costo, para eso los fondos para el Banco del Sur vendrían de un aporte de capital de los países miembros e impuestos globales, como la Tasa Tobin. Es decir, impuestos sobre las ganancias repatriadas por las transnacionales, de protección al medioambiente y donaciones. Si se hiciera por separado el Fondo Monetario del Sur, se dispondría del 20 % de las reservas de cada país en caso de que un miembro sufra dificultades en la balanza de pagos o un ataque especulativo. Así también, las líneas de crédito del Banco del Sur deberían ser para empresas públicas, pequeños productores, sector cooperativo y comunidades indígenas. En principio, el banco no realizaría préstamos para las grandes sociedades multinacionales del sur geopolítico (Odebrecht, PDVSA y Cemex, entre otras) (Toussaint, 2008, p. 65).

---

se atribuiría el peso de este según el aporte de cada país. Se aplica, por tanto, la misma lógica de la AFI. La iniciativa termina siendo inconcebible por un aspecto fundamental, en su capítulo 8, titulado “Inmunidad, exención y privilegios”, que es una reproducción de los estatutos del Banco Mundial, del FMI y del BID. Se dice en este proyecto, en el artículo 42, que los archivos son inviolables, lo que quiere decir que sería imposible hacer una auditoría al Banco del Sur (Toussaint, 2008, p. 62).

5 A ellos se unieron el argentino Jorge Marchini, actualmente miembro del Centro de Estudios Estratégicos para la Integración Financiera (Cinfin) y el peruano Óscar Ugarteche, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México. Esta propuesta, elaborada en abril de 2007, fue presentada al presidente Rafael Correa, quien la ratificó y la envió inmediatamente a los representantes de los otros países en mayo, para la reunión interministerial, presidida por Ecuador, para la creación del Banco del Sur.

De esa manera, existen pues, grandes diferencias entre la propuesta ecuatoriana a la propuesta venezolana-argentina. El voto es independiente del aporte, **o sea, un país un voto** (destaque mío). Los funcionarios del banco y del fondo deberán pagar sus impuestos y no tienen ninguna clase de inmunidad (Toussint, 2008, p. 66). Esta nueva visión es la que representa el nacimiento del debate de una Nueva Arquitectura Financiera Regional, una real transformación de la AFI a escala regional.

Así, el planteamiento sobre la creación del Banco del Sur en términos de la propuesta ecuatoriana no fue aceptado, pues era realmente osada e innovadora y creaba fuertes conflictos de interés. Por ejemplo, el recelo de Brasil al ya contar con el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), lo que puso en evidencia las tensiones internas del bloque de poder (principalmente por el peso de las empresas translatinas), razón por la cual el país se mostró vacilante en las discusiones. No obstante se firma el acta fundacional del Banco del Sur, la Declaración de Río de Janeiro, en octubre de 2007, con 7<sup>6</sup> de los 12 países de América del Sur. Todos se comprometieron a la creación de un banco multilateral, desechando la idea de constituir un fondo de reservas y una unidad monetaria regional planteada por la propuesta ecuatoriana de la NAFR. Lo que lamentablemente limitó el papel del Banco del Sur a un banco de desarrollo. Sin embargo, se acepta la premisa democrática de la propuesta ecuatoriana de “1 país = 1 voto” (Castiglioni, 2013, p. 14).

Cabe resaltar que la propuesta ecuatoriana es diferente porque tiene raíces en el enfrentamiento y la solución popular de las experiencias críticas de 1999 y 2000 que ocasionó que el país se haya dolarizado.<sup>7</sup> Fue en ese contexto que se crearon alternativas financieras populares, cooperativas, cajas de ahorro, bancos populares y redes de cooperación, así como organizaciones que permitieron la articulación del Banco Central del Ecuador con organizaciones sociales para el asesoramiento de las iniciativas populares (Castiglioni, 2013, p. 8). Debido a eso, la NAFR conlleva a “una serie de transformaciones orientadas<sup>8</sup> a cambiar la articulación entre la economía del Estado, la economía capitalista privada y la economía popular que buscan recuperar la coherencia entre la producción y el consumo a escala global” (Páez, 2011, p.3, *apud* Castiglioni, 2013, p. 10).

Así, frente a la crisis internacional de 2008, los países de la ALBA y Ecuador tomaron como suya la ejecución del tercer pilar (unidad monetaria) y en buena medida el segundo (el fondo de reservas), entendiendo su importancia dentro de la NAFR. Dichos instrumentos fueron establecidos en la III Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la ALBA y la República del Ecuador,<sup>9</sup> celebrada en Caracas en 2008 (Cerezal, Simarro y Soler, 2013, p. 151). En este

6 Los firmantes del acta fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Uruguay.

7 La dolarización de Ecuador tiene origen también en las crisis provocadas por las estructuras de la AFI, como el cambio de patrón monetario unilateralmente por EE. UU., en 1971, la subida brusca de la tasa de interés en 1979 con la consecuente crisis de la deuda externa, las reformas neoliberales que iban de la mano con la presión para cerrar acuerdos injustos, ilegales y asimétricos de renegociación de financiamientos.

8 Aunque no sea el enfoque de ese trabajo, es importante resaltar su vinculación con el paradigma del Buen Vivir también planteado por Ecuador.

9 En el año 2008 Ecuador aún no es miembro pleno de la ALBA, pasa a serlo en 2009.

evento se anuncia el Sucre como una iniciativa en el marco de los países de la ALBA. La propuesta de la Unidad de Cuenta Común y del fondo de reservas fue llevada a cabo en el marco de la ALBA-TCP, en 2008, cuando se decidió por la construcción de una zona monetaria que incluye el establecimiento de la Unidad de Cuenta común Sucre, una cámara central de compensación y pagos, un fondo de estabilización, de reserva y de desarrollo, constituyéndose así el Sucre.

El objetivo principal sería “impulsar el comercio recíproco a través del desacoplamiento progresivo de la lógica del dólar como medio para la realización de pagos internacionales” (BCE, 2010, p. 1). El objetivo principal del Sucre dentro del ALBA va en dirección a la construcción de una zona económico-monetaria, que proteja a sus economías de la depredación del capitalismo transnacional. Igualmente, busca fomentar el desarrollo de sus economías, un espacio libre de instituciones financieras hegemónicas inoperantes y del monopolio del dólar como moneda de cambio y reserva. Su objetivo es claro: avanzar desde la ALBA y cuestionar la arquitectura financiera internacional (Cerezal, Simarro y Soler, 2013, p. 155).

Es así que, en abril de 2009, en la VII Cumbre de la ALBA realizada en Cumaná, Venezuela, se aprobó por unanimidad el acuerdo marco de la creación del Sucre. En octubre del mismo año se firma su tratado constitutivo,<sup>10</sup> mientras que en el 2010 dicho tratado entra en vigor. El 3 de febrero del mismo año se efectuó la primera operación comercial con una exportación de Venezuela a Cuba, cuyo pago se ejecutó en “sucres”, coincidiendo con la fecha del natalicio del prócer Antonio José de Sucre (Sucre, 2013, p. 11). El sistema<sup>11</sup> se constituyó entonces, a partir de 2009, con la firma de su tratado constitutivo, en sujeto de Derecho Internacional Público.

El Sucre “es uno de los proyectos de coordinación monetaria más ambicioso desarrollados en la región en los últimos años” (Castiglioni, 2013, p. 18) y su estructura funcional así lo demuestra. Este esquema posibilita el ejercicio más efectivo de la soberanía económica de los países que conforman la ALBA,<sup>12</sup> al permitir distanciar sus estructuras productivas de las imposiciones y condicionantes de un mercado mundial globalizado en el que se ven obligados a participar en clara desventaja con las naciones industrializadas (Cerezal, Simarro, Soler, 2013, p. 153). En ese sentido, la ALBA busca configurar un sistema de comercio complementaria.

### 3.1. Funcionamiento del Sucre: hacia la disminución del uso de dólar

Así, el primer componente del Sucre es su unidad de cuenta. Esta moneda tiene “carácter fiduciario, cuya función básica es la de constituirse como una unidad de cuenta común para la valoración de los pagos internacionales que se realizan a través del sistema” (BCE, 2010, p. 4). También sirve como medio de pago restringido a los bancos centrales para la liquidación de las transacciones realizadas intrabloque, reemplazando a la utilización de divisas.

10 En 2009 se retiró Honduras debido al golpe de Estado a Manuel Zelaya. En 2013 Uruguay se suma al Sucre.

11 Como su nombre bien lo dice, el Sucre es unitario y no único, pues tiene “hermanos precedentes” en la región, como, por ejemplo, el Convenio de Créditos y Pagos Recíprocos (CCR) de Aladi (Aladi, 2014, p. 5) y el Sistema de Monedas Locales (SML) del Mercosur (BCA; BCB, 2008, p. 9), con los cuales el Sucre busca complementación y trabajo articulado.

12 Bolivia, Venezuela, Ecuador, Nicaragua, Cuba y más tarde Uruguay.

El segundo componente del Sucre, es la Cámara Central de Compensación (CCC), que “es el mecanismo que concentra los registros de las operaciones canalizadas a efectos de realizar compensaciones y liquidaciones de los valores producto de las transacciones comerciales” (BCE, 2010, p. 4). La determinación del valor<sup>13</sup> del Sucre<sup>14</sup> es construida por medio de una canasta de las monedas locales de los países participantes, que es establecida por una base de proporcionalidad a partir de las variables macroeconómicas y de comercio exterior de los países participantes. El Sucre funciona con base en períodos semestrales de compensación. A inicios de cada semestre, los Estados parte se dotarán de una asignación de sucres para trabajar durante el período. El Estado deberá entonces emitir un título en su moneda de curso legal, que por medio de la CCC se registrará como un activo contra el pasivo que represente la emisión de los sucres, después el país verá su asignación de sucres registrarse como un activo en la CCC. Semestralmente los bancos centrales deberán restituir su asignación de la canasta de monedas.<sup>15</sup>

El tercer componente es el Consejo Monetario Regional (CMR), que es el órgano normativo y el cuarto componente entonces es el Fondo de Reservas y Convergencia Regional (FRCC), que, entre sus funciones básicas, está el atender emergencias coyunturales para poder garantizar la estabilidad de la economía de los países miembros y de la moneda virtual.

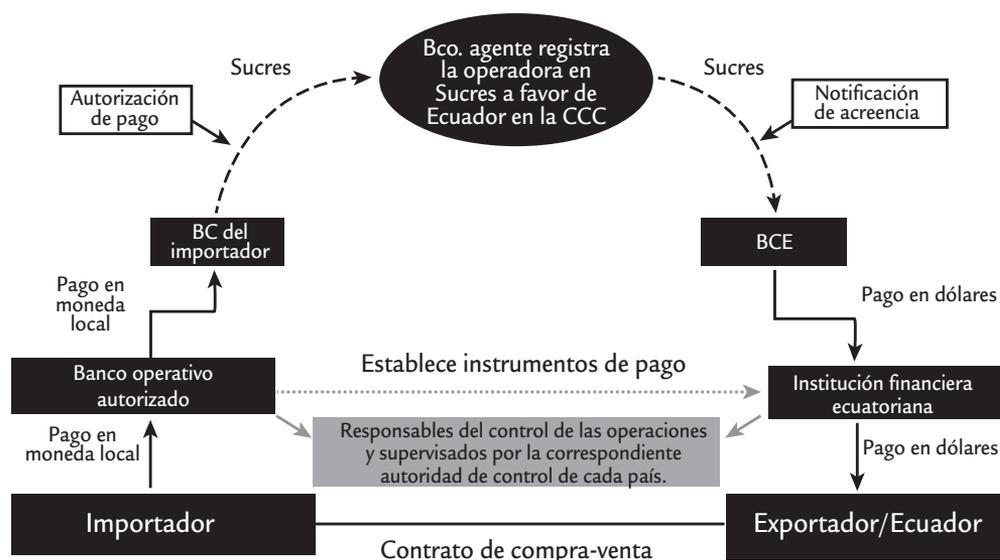
Resumiendo de forma simple el funcionamiento del Sucre, podemos observar en el gráfico 1 como todo comienza con un contrato de compra y venta entre un importador y exportador que estén registrados en el sistema Sucre. Una vez suscrito con sus debidas legalidades dicho contrato de compra y venta, el importador realiza el trámite en su Institución Financiera Autorizada (IFI) local autorizada a efectuar transacciones por medio del Sucre y paga el monto acordado en moneda local, su IFI repasa dicho pago al Banco Central del país miembro del Sucre en el cual se encuentra radicada dicha empresa importadora, supongamos que en este caso es Venezuela. Así, en este caso, el Banco Central de Venezuela autorizará el pago en sucres y la Cámara de Compensación del Sucre, usando la canasta de monedas que tiene Venezuela (con la cual inicia cada semestre), registra el valor equivalente en XSU a favor del país representante del exportador. De tal manera, ese monto es registrado a favor del Banco Central del Ecuador, institución que efectúa el pago en la moneda local (dólar, en el caso ecuatoriano) a la IFI de Ecuador para efectuar el pago a favor del exportador, con quien inicialmente se firmó dicho contrato.

13 Para saber más sobre el cálculo del valor y funcionamiento del Sucre, visite la página <http://www.sucrealba.org>. También véase el siguiente documento: Metodología de valoración y asignación del Sucre, [2009]. Recuperado el 15/11/2017 de [https://www.bce.fin.ec/documents/pdf/sistema\\_u\\_compensacion/suc-Doc36.pdf](https://www.bce.fin.ec/documents/pdf/sistema_u_compensacion/suc-Doc36.pdf).

14 El valor del sucre inicial fue establecido en 1,25 dólares por 1 XSU.

15 Al final de cada semestre, en el caso de los países deficitarios, sus bancos centrales dispondrán de un valor menor respecto a su posición de sucres al inicio del período, en este caso deberán entregar el faltante, por medio de la CCC, su equivalente en divisas, para restituir su asignación original.

Gráfico 1  
Esquema de funcionamiento del Sucre



Fuente: Banco Central del Ecuador (2013).<sup>16</sup>

#### 4. Análisis del alcance del Sucre para la autonomía monetaria de Ecuador

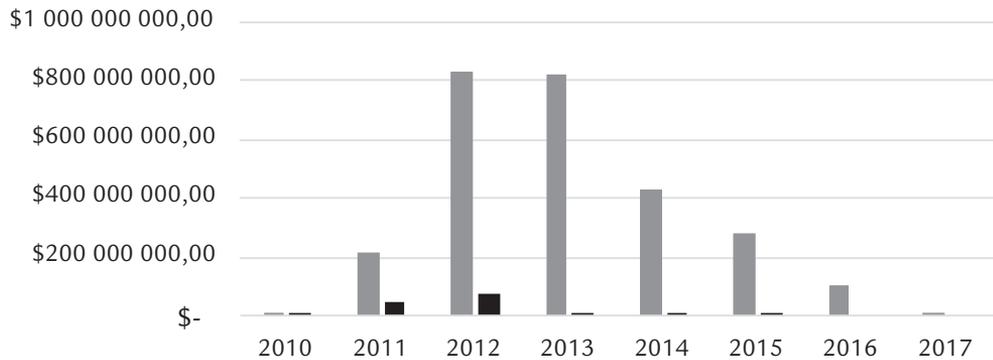
En este apartado se exponen datos que permitirán cuantificar el monto de ahorro de dólares mediante el Sucre de Ecuador. En primer lugar, vale partir de la premisa que el comercio de Ecuador por medio del Sucre tuvo un crecimiento exponencial de 2010 a 2013, pero presenta una caída abrupta hasta 2017, llegando a montos parecidos con el inicio del período por el lado de las exportaciones (barras de color gris) y a partir de 2016 ya no se registran importaciones (barras negras) (BCE, 2017).

Así también, al observar la tabla 1 se podrá ver en cifras detalladas denotadas en Sucre (XSU), que las transacciones de Ecuador cursadas por medio del sistema en cuestión tuvieron un crecimiento exponencial del 2010 al año 2012, con solamente 4 operaciones (3 exportaciones y 1 importación), totalizando XSU 5 757 962,51, pasando al final de 2012 con 2077 transacciones (2064 exportaciones y 13 exportaciones) por el valor de XSU 727 780 555,65 (BCE, 2017). No obstante, de 2013 a 2014 las exportaciones caen a la mitad, de XSU 658 335 696,83 a XSU 345 789 718,78. Por el lado de las importaciones se registra una disminución

<sup>16</sup> Imagen explicativa producida por el Banco Central del Ecuador. Recuperado el 15/11/2017 de [https://www.google.com.br/search?q=funcionamiento+del+Sistema+Unitario+de+compensaci%C3%B3n+regional+de+pagos&client=safari&rls=en&dcr=0&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0a\\_hUKewjSmq262cXHAhULGZAKHQ7iB7EQ\\_AUICygC&biw=1280&bih=652#imgrc=WwWZ-2Kelf-BbM](https://www.google.com.br/search?q=funcionamiento+del+Sistema+Unitario+de+compensaci%C3%B3n+regional+de+pagos&client=safari&rls=en&dcr=0&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0a_hUKewjSmq262cXHAhULGZAKHQ7iB7EQ_AUICygC&biw=1280&bih=652#imgrc=WwWZ-2Kelf-BbM).

radical, entre 2012 y 2013, de XSU 60 498 799,85 a XSU 4 510 380,00. Ya en 2016 y 2017 ni siquiera se registra ninguna transacción de importación por medio del Sucre. Observe la tabla 1.

Gráfico 2  
Evolución de las transacciones de Ecuador en el Sucre, 2010-2017



Fuente: elaboración propia con base en datos consolidados del SUCRE (BCE, 2017).

Tabla 1  
Detalle de las operaciones transadas por Ecuador por medio del Sucre

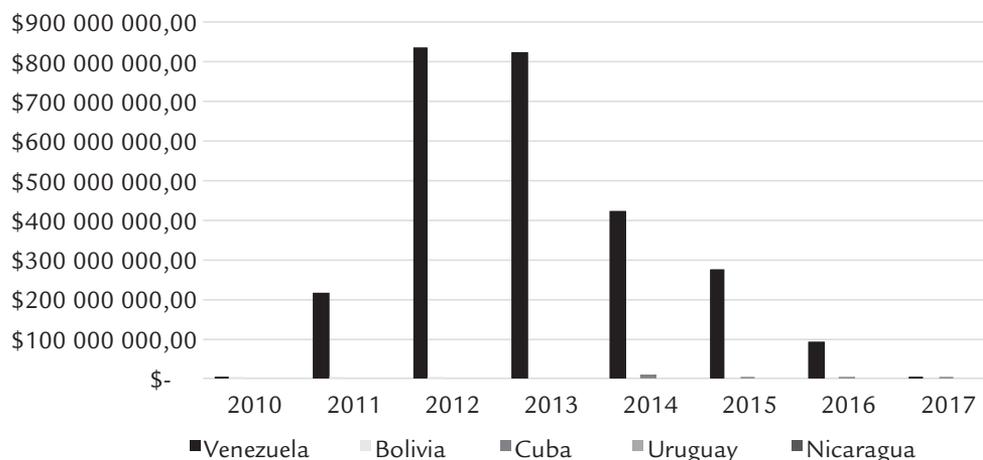
Año	Exportaciones			Importaciones		
	Valores en USD	Valores en XSU	N.º Op.	Valores en USD	Valores en XSU	N.º Op.
2010	2 479 816,23	1 983 838,61	3	4 718 409,70	3 774 123,90	1
2011	219 072 813,91	175 149 116,17	367	43 154 109,68	34 505 527,68	22
2012	834 702 748,27	667 281 755,80	2064	75 677 948,73	60 498 799,85	13
2013	822 905 708,19	658 335 696,83	1947	5 633 878,31	4 510 380,00	14
2014	431 314 973,79	345 789 718,78	832	10 606 092,34	8 504 702,87	7
2015	281 071 130,30	225 833 854,34	673	3 515 447,43	2 822 096,35	3
2016	98 323 852,18	79 061 313,77	381	-	-	0
2017	5 196 502,71	4 185 273,66	15	-	-	0
Total	2 695 067 545,58	2 157 620 567,96	6282	143 305 886,19	114 615 630,65	60

Fuente: elaboración propia, con base en datos del BCE (BCE, 2017).

Analizando más de cerca las exportaciones de Ecuador, como anteriormente se ha señalado, se puede observar en el gráfico 3 que en el año 2012 se registra el pico más alto y a partir de 2013 comienza a haber una caída constante en las transacciones. Una de las explicaciones podría ser la crisis de Venezuela, ya que como se puede ver en el gráfico 3, dicho país representa el principal destino de las exportaciones ecuatorianas.

Gráfico 3

Exportaciones de Ecuador a los países miembros del Sucre, 2010-2017 en USD



Fuente: elaboración propia con base en datos consolidados Sucre (BCE, 2017).

Según el BCE (2017), las exportaciones a Venezuela mediante el sistema Sucre comienzan con 2 367 519,24 USD en 2010, llegando al mayor pico en 2012 con 833 401 035,40 USD, con 2050 exportaciones. Pero, a partir de 2013 comienza una caída constante y abismal, por lo que se puede establecer una íntima relación con la crisis económica venezolana, que tiene fuertes trazos de especulación del mercado de importaciones que suple el mercado interno y la consecuente inestabilidad política desde los primeros meses de mandato de Nicolás Maduro, tras la muerte de Hugo Chávez, en 2013.

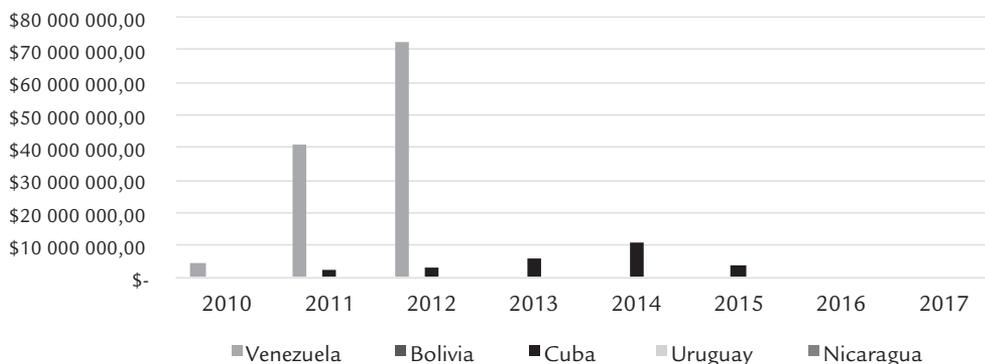
Según el informe del Sucre de 2014, la guerra económica que sufre Venezuela desde 2013 hasta 2017 se refleja en el arma económica de especulación de bienes. Ello afectó los canales de distribución y suministro, con lo cual se profundizaron los problemas de escasez y desabastecimiento, a lo que se le agregó el efecto de la caída de los precios del petróleo desde mediados de 2014, acarreando menor disponibilidad de divisas, disminuyendo así también la demanda en su comercio exterior (Sucre, 2014, p. 59). El PIB de Venezuela experimentó un descenso de 4,0 %. Así, “la demanda agregada interna registró una contracción de 8,4 %, explicada por el descenso del consumo final privado (3,3 %), así como también por la debilidad de la formación bruta de capital fijo (17,9 %). Además, las exportaciones se redujeron 6,1 %” (Sucre, 2014, pp. 59-60), lo que afectó directamente al alcance del Sucre, además de Venezuela ser el principal comprador de Ecuador.

Siguiendo el análisis por el lado de las importaciones, únicamente Cuba y Venezuela son países que registran compras de Ecuador por medio del Sucre. Sin embargo, cabe resaltar que las importaciones desde Venezuela representan el 82,32 % del total de las importaciones de Ecuador en el Sucre, puesto que desde Venezuela, en el lapso 2010-2017, se compraron USD 117 975 442,51 de un total de importaciones con la zona del Sucre de USD 143 305 884,19 millones.

No obstante, vale recalcar también que Ecuador deja de comprar de Venezuela a partir del 2012 como se puede observar en el gráfico 4, hecho que puede ser vinculado con la crisis de especulación de bienes primarios que aconteció en Venezuela ya en la fase final del Gobierno de Chávez. Se presume que con la crisis de Venezuela menos empresas se habrían adherido al Sucre, e inclusive el Gobierno venezolano habría optado por recibir el pago en dólares para poder sustentar mejor su economía frente a las crisis económicas externas con referencia al petróleo, ya que, según los datos de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) (2017), Ecuador sigue comprando de Venezuela a partir del 2013, fuera del convenio del Sucre, pero aun así, las importaciones de Ecuador desde este país caen de 0,3 % en 2013 para 0,1 % en 2017, porcentaje en términos de representatividad de la participación en las importaciones mundiales de Ecuador. Así también, en relación con las importaciones de Ecuador desde los países del ALBA fuera del convenio del Sucre, estas bajan de un 79 % en el 2010 a un 8 % en mayo del 2017, lo cual muestra que esta caída afectó directamente a la adhesión de nuevas empresas a este innovador mecanismo.

Así también, se puede verificar en el gráfico 4 que Ecuador no registra ninguna importación desde Bolivia vía Sucre, no obstante fuera del sistema en mención las importaciones desde Bolivia han aumentado de 0,6 % en 2010 a 1,1 % en 2017, lo cual muestra una potencial pérdida de compensación de valores vía Sucre (Aladi, 2017, p. s/n).

Gráfico 4  
Importaciones de Ecuador desde los países miembros del Sucre, 2010-2017



Fuente: Elaboración propia con base en datos consolidados Sucre (BCE, 2017).

Además, cabe resaltar que tanto para las exportaciones (gráfico 3) como para las importaciones (gráfico 4), no se encuentra ninguna transacción por parte de Nicaragua, país que ratifica su entrada en 2012 y se efectiviza como miembro del Sucre en enero del 2013. Al parecer, su fuerte crisis interna le ha debilitado su inserción internacional (Sucre, 2012, p. 8). Por su parte, Uruguay, que pidió su adhesión en el año de 2013, hasta 2017 no había efectivizado su entrada.

#### **4.1. Comercio exterior de Ecuador fuera del Sucre en perspectiva comparada**

Es importante analizar cuáles son los principales destinos de las exportaciones ecuatorianas para entender dónde está su preponderancia, así como analizar de qué países principalmente compra. Estas variables ayudarán a entender cómo esto afecta el alcance, crecimiento y consolidación del Sucre durante el período del funcionamiento 2010-2017.

Durante el lapso estudiado, Estados Unidos aún representa un promedio de 40 % de las exportaciones de Ecuador. Mientras que China duplicó las compras desde Ecuador, de un 1,9 % en 2010 a 3,6 %, en 2017. Por otra parte, sus exportaciones hacia la Unión Europea crecen en un promedio de 13,5 %. Además, las exportaciones hacia América Latina (aquí países de la Aladi) caen de 36,6 % en 2010 a un 24,3 % en 2017; así también, caen las exportaciones hacia los países del ALBA en un promedio de 3,4 % (Aladi, 2017).

En las importaciones, en promedio, 37 % son desde EE. UU., mientras que las importaciones desde China pasan de un 1,6 % en 2010 a un 3,8 % del total de sus importaciones en 2017. En cuanto las importaciones desde la Unión Europea, estas también crecen en un promedio de 11,2 %. Las importaciones desde los países que conforman la Aladi caen de 34,1 % en 2010 a un 29,8 % en 2017. Así también, el ALBA cae de 3,4 % a 1,3 % en el mismo período.

Lo que asusta es el caso de Venezuela, ya que las exportaciones de Ecuador a este país (fuera el convenio Sucre) cayeron de 2,7 % en 2010 a 0,1 % en 2017. La caída fue de casi 100 %. Por otro lado, las importaciones desde Bolivia han aumentado de 0,6 % en 2010 a 1,1 % en 2017; sin embargo, ninguna de estas importaciones fue transaccionada vía Sucre, lo cual impidió un porcentaje mayor de compensación y ahorro de dólares por parte de Ecuador.

En consecuencia, se puede ver que la mayor parte del comercio exterior ecuatoriano todavía se encuentra concentrado en los países y regiones centrales (Estados Unidos, Unión Europea y China) tras su constante crecimiento, en detrimento de países latinoamericanos e inclusive de países del ALBA, a pesar de que vale resaltar que Venezuela ya ocupó un porcentaje considerable y Bolivia está representando un buen destino pero, como vimos, por fuera del Sucre. Se limita el alcance de compensación del comercio y ahorro de divisas, estos es, se restringe el alcance de la autonomía monetaria que Ecuador podría llegar a tener si incrementara su comercio vía Sucre.

## 4.2. La importancia del Sucre para el ahorro de dólares

A continuación se analizan los datos del comercio realizado y compensado, con el fin de saber cuántos dólares se dejaron de utilizar fuera de las fronteras ecuatorianas (autonomía monetaria). Así, se muestra un cuadro de compensación de pagos en el cual la lógica es cuantos dólares Ecuador deja de pagar por sus importaciones, una vez compensado por el monto que debería recibir por sus exportaciones.

Se podrá observar en la tabla 2 que, dentro del período de funcionamiento del Sucre, Ecuador ahorró USD 129 739 639 mil millones, valor que representa cerca del 91 % del total del monto de importaciones mediante el Sucre. Esto significa que Ecuador ahorró casi todos los dólares que habría utilizado en su comercio internacional para pagar a los países que conforman el Sucre, lo cual muestra su gran beneficio y potencialidad.

Sin embargo, según vimos en la parte de análisis del comercio intra Sucre, la oportunidad de crear un margen mayor de autonomía monetaria para Ecuador con el ahorro de dólares es todavía muy limitado por la caída en las exportaciones de Ecuador y la falta de importaciones por medio del Sucre. Además de haber visto que el gran factor de caída en la consolidación y crecimiento del Sucre es la preponderancia que tiene Venezuela tanto en las exportaciones como importaciones ecuatorianas y, una vez que dicho país entró en crisis, afectó directamente al fortalecimiento de la zona monetaria del Sucre no solo para Ecuador sino para el bloque como un todo.

En la tabla 2 se puede analizar las transacciones efectivizadas desde 2010-2017 (septiembre); cabe recordar que se encuentran en el registro solo los países con los cuales efectivamente se tuvo transacciones. La lógica de compensación es que se anula automáticamente del valor a recibir (exportación) el valor a pagar (importación). A menos que este último sea mayor que el primero, ahí se compensaría el valor total de la exportación.

Tabla 2  
Tabla de compensaciones de 2010 a 2017 Ecuador-Sucre

Ecuador:	País											Total compensación (ahorro de dólares por año)
	Venezuela			Cuba			Bolivia			Total		
Año	Imp.	Exp.	Comp (Ahorro de USD)	Imp	Exp	Comp (Ahorro de USD)	Imp	Exp	Comp	Exp	Comp	
2010	\$ 4 718 409,70	\$ 2 367 519,24	\$ 2 367 519,24	\$-	\$-	\$-	\$-	\$ 112 296,99	\$-	\$-	\$-	\$ 2 367 519,24
2011	\$ 40 694 390,48	\$ 218 021 217,89	\$ 40 694 390,48	\$ 2 459 719,20	\$-	\$-	\$-	\$ 1 051 596,02	\$-	\$-	\$-	\$ 40 694 390,48
2012	\$ 72 562 642,33	\$ 833 401 035,40	\$ 72 562 642,33	\$ 3 115 306,40	\$-	\$-	\$-	\$ 1 301 712,87	\$-	\$-	\$-	\$ 72 562 642,33
2013	\$-	\$ 822 905 708,19	\$-	\$ 5 633 876,31	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-
2014	\$-	\$ 420 715 334,90	\$-	\$ 10 606 092,34	\$ 10 599 638,89	\$ 10 599 638,89	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$ 10 599 638,89
2015	\$-	\$ 277 530 438,50	\$-	\$ 3 515 447,43	\$ 3 540 691,80	\$ 3 515 447,43	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$ 3 515 447,43
2016	\$-	\$ 92 306 270,77	\$-	\$-	\$ 6 017 581,41	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-	\$-
2017	\$-	\$ 3 310 300,25	\$-	\$ 1 886 202,46	\$ 22 044 114,56	\$ 14 115 086,32	\$-	\$ 2 465 605,88	\$-	\$-	\$-	\$-
Totales	\$ 117 975 442,51	\$ 2 670 557 825,14	\$ 115 624 552,05	\$ 25 330 441,68	\$ 22 044 114,56	\$ 14 115 086,32	\$-	\$ 2 465 605,88	\$-	\$-	\$-	\$ 129 739 638,37

Fuente: elaboración propia con base en datos consolidados del Sucre (BCE, 2017).

Comparemos el total de importaciones de Ecuador por agregado con la cantidad de dólares ahorrados de 2010 a 2017, transaccionados por medio del Sucre. Si se compara el total de importaciones mundiales con las compensadas mediante el Sucre descubrimos que el porcentaje aún es ínfimo, pues representa menos del 0,01 %. En ese mismo período, el porcentaje de dólares ahorrado vía Sucre, si se lo compara con el monto de importaciones que Ecuador tiene con los países latinoamericanos que conforman la Aladi, representa menos del 0,3 %; en tanto que si se equipara el saldo de importaciones con los países del ALBA, el ahorro sería de casi 4 %. Finalmente, la buena noticia es que los dólares que se ahorran por la compensación de pagos del sistema Sucre llegan a ser de más de 90 % del total de transacciones efectuadas con sus miembros, como se sintetiza en la tabla 3. Examinemos:

Tabla 3  
Cuadro comparativo de ahorro de dólares USD

Importaciones de Ecuador 2010-2017 según región geográfica		Porcentaje USD ahorrados
Comercio global	\$ 169 429 276 000,00	0,0765 %
Aladi	\$ 51 140 239 000,00	0,2537 %
ALBA	\$ 3 372 028 000,00	3,8475 %
Sucre	\$ 143 305 884,19	90,553 %

Fuente: Elaboración propia según datos del Sucre y Comex (BCE, 2017; Aladi, 2017).

Dichos resultados son al mismo tiempo preocupantes y alentadores, pues si bien se puede ver que casi la totalidad de dólares que habrían salido de la economía ecuatoriana por importaciones desde países miembros del Sucre pudo ser compensado por dicho sistema, quiere decir que si se impulsase al máximo el intercambio comercial por medio de este mecanismo el porcentaje de ahorro de dólares sería casi total; pero, por el otro lado, llegaría a un máximo de 4 % de las importaciones que Ecuador realiza, lo que significa casi USD 4000 millones al año, lo cual es alentador y desafiador.

El propósito de los sistemas de compensación de pagos es lograr que, al final del período establecido, los saldos netos resultantes de las operaciones cursadas que deban ser transferidos por los países deficitarios sean mínimos, a fin de estimular el comercio recíproco y beneficiarse mutuamente de las ventajas que ofrece el mecanismo (Sucre, 2014, p. 10), lo cual todavía no se está dando, ya que Ecuador es mayormente superavitario y sus importaciones son bajas, lo que genera un saldo alto a favor de Ecuador que no se puede compensar. A pesar de que sus importaciones sean compensadas casi en su totalidad, sus compras por medio del Sucre deberían aumentar para que exista más reciprocidad y mayor beneficio colectivo.

## 5. Conclusiones

¿El Sucre genera autonomía monetaria para Ecuador? Según lo demostrado con anterioridad, los porcentajes en ahorro de divisas para Ecuador dentro del esquema del Sucre son ínfimos, menos del 0,01 % del total de sus importaciones a nivel mundial son transaccionadas vía Sucre. Es decir, el impulso aún es minúsculo para la obtención de lo que aquí llamamos autonomía monetaria, pues la obtención de divisas para Ecuador es un hecho de sobrevivencia económica. Cuanto menos dólares Ecuador utilice en el comercio internacional, más podrá invertir en el desarrollo de su economía.

Se pudo ver que una de las principales razones del bajo índice de ahorro del dólar estadounidense fue el comercio desequilibrado, así como la poca participación de todos los miembros del Sucre. Cabe recordar también que, a partir de 2012-2103, la crisis de Venezuela tuvo incidencia en el Sucre. Esta situación puede evidenciarse en los saldos netos resultantes de las operaciones cursadas desde su implementación por dicho mecanismo, generados principalmente por el comercio unilateral que Ecuador canaliza con Venezuela, así como por la escasa participación de las operaciones de comercio exterior de sus países miembros dentro del sistema, lo que ha impedido su consolidación.

Se puede sostener entonces que este proceso de integración financiero-monetario tiene que enfrentar dificultades que por su origen y naturaleza estaban previstos. Según Ocampo (2006, p. 21), la cooperación financiera regional enfrenta serios problemas que no conviene subestimar, se trata de obstáculos de viabilidad y sostenibilidad a largo plazo, que tienen relación con la necesidad de que se creen o se fortalezcan instituciones regionales sólidas y de distribución equitativa de los beneficios de la integración regional. La principal traba estructural es el comercio poco complementario y diversificado, ocasionado por la división internacional del trabajo en la cual los países del Sucre cumplen el papel de proveedores de materia prima, y conllevando una heterogeneidad estructural y deterioro de los términos de cambio cada vez más desgastados y desiguales. Por lo que es imperante la planificación y ejecución estratégica de planes que busquen superar las asimetrías.

De esta manera cabe afirmar que, aunque los números globales no sean significativos, hubo el ahorro de divisas en casi la totalidad de las importaciones realizadas por Ecuador vía Sucre, más del 90 %, lo que quiere decir que es un mecanismo con un fuerte potencial si se lo fortaleciese e incrementase el número de empresas y transacciones que pasen por este sistema de compensación.

Es importante resaltar que la coyuntura de 2010 a 2017, especialmente a partir de 2013, no fue favorable. Lo que se refleja en que los países que conforman el Sucre no pudieron fomentar y recuperar el crecimiento de sus intercambios comerciales y consecución de objetivos macroeconómicos, sociales y políticos. Esto, debido a la crisis internacional que golpeo más fuertemente a partir de 2014 a los países exportadores de petróleo, sumado a la pesada crisis que está viviendo Venezuela, el principal líder de este proceso de integración más

profunda, estratégica, antihegemónica y solidaria. Sin embargo, vale decir que la autonomía monetaria no solo de Ecuador sino de la región empezó a ser gestada más fuertemente por medio del Sucre y que su significado político y potencial de cambio estructural ya está iniciado. Esa ya es una gran conquista de autonomía monetaria para la región y, por consecuencia, para Ecuador. Ahora es necesario continuar la lucha para no dejar que este gran paso se desvanezca.

## 6. Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2004). Dolarización y desdolarización. ¡Esa no es toda la cuestión! *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 19.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) (2014). *Convenio de pagos y créditos recíprocos*. Montevideo: Aladi.
- \_\_\_\_\_. (24/11/2017). Portada de Aladi. Recuperado de <http://www.aladi.org/sitioAladi/indexP.html>.
- Ayerbe, L. (2002). *A construção da hegemonia Estados Unidos e America Latina*. São Paulo: Unespo.
- Batista, P. (2000). Dolarização significado y consecuencias. *Econômica* (págs. 37-62). São Paulo: Econômica.
- Bologna, A. (2008). La vigencia de la teoría de la autonomía de Puig para analizar el gobierno de Menem. *CERIR*.
- Borón, A. (2006). Crisis de las democracias y movimientos sociales en América Latina: notas para una discusión. *Observatorio Social de América Latina* (págs. 289-304). Buenos Aires: Clacso.
- Briceño, R. (2011). Los cambios en la política exterior de Venezuela y el giro hacia el sur de Chávez. *La Política Internacional en un mundo en mutación* (págs. 47-75). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Castiglioni, R. (2013). *La nueva arquitectura financiera regional*. Buenos Aires: Clacso.
- Cerezal, M., Simarro, R. M., y Soller, A. M. (2013). Los retos de la integración y América del Sur. *Orígenes, funcionamiento y perspectivas de futuro para la integración latinoamericana* (págs. 151-191). Buenos Aires: Clacso.
- Convenio del Sistema de pagos en moneda local entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil (2008). Brasilia: Banco Central del Uruguay & Banco Central de la República Argentina.
- Culpeper, R. (2006). Cooperación financiera regional. En J. Ocampo, *Reforma de la arquitectura financiera mundial: el potencial de las instituciones regionales* (págs. 57-89). Santiago de Chile.
- Freitas, A., y Fernandes, M. (2017). Cooperación Monetária: Uma análise sobre o SUCRE. *Revista de Economia Política*.
- Fiori, J. L. (2000). Maria da Conceição Tavares e a hegemonia Americana. *Lua Nova*, 50.
- Gabriel, L. (2012). Análisis. *Crisis financiera global y la emergencia de nuevas arquitecturas financieras para el desarrollo* (págs. 1-51). Ciudad de México.

- García, M. (2008-2014). La soberanía financiera y la Nueva Arquitectura Financiera Regional. Buenos Aires: Clacso.
- Gramsci, A. (2001). *Cadernos do Carcére*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Hopf, T. (1998). *The promise of constructivism in International Relations theory*. International Security.
- Jaguaribe, H. (1979). América Latina y el nuevo orden económico internacional. *Autonomía Periférica y Autonomía Céntrica*.
- Lara, J. S. (2009). *Breve historia contemporánea del Ecuador*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Lechini, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina. ¿Mito o Realidad? *Relaciones Internacionales* 11.
- Leguard, N. (2011). Nueva arquitectura financiera para el desarrollo en América Latina y Ecuador. *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*.
- Marichal, C. (2010). *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global 1873-2008*. Buenos Aires: Debate.
- Medeiros, C. (2010). Modelos alternativos para la integración sudamericana. *Naciones Unidas. Nueva York/Ginebra: Monografía de la red del instituto virtual de la UNCTAD*.
- Meireles, M., y Martínez Abarca, M. (2013). Mundo siglo XXI. *Crisis mundial e impactos en la economía ecuatoriana: un balance no-celebratorio de la Revolución Ciudadana* (págs. 83-100).
- Mora, A. (2010). América Latina en movimiento. Agencia Latinoamericana de Información. *El equilibrio del mundo y la nueva integración latinoamericana*.
- Ocampo, J. (2001). Cooperación financiera internacional. *La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos* (págs. 11-53). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Puig, J. (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. *SciELO* 20. *Revista Integración Latinoamericana*, 40-62.
- Resumen de los elementos técnicos de la configuración del Sistema Unitario de Compensación Regional [Sucre] (2010). Quito: Banco Central del Ecuador.
- Severo, L. (2013). La nueva arquitectura financiera regional. *Rebelión*. Recuperado de <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=168853>.
- Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos [Sucre] (2017). Transferencias ejecutadas a través del Sucre. Quito: Banco Central del Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Sistema Unitario de Compensación de Pagos (Sucre)*.
- \_\_\_\_\_ (2010). Informe de gestión 2010. *Consejo Monetario Regional del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (Sucre)* (pág. 58).
- \_\_\_\_\_ (2011). Informe de gestión 2011. *Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos*. Caracas (pág. 58).
- \_\_\_\_\_ (2012). Informe de gestión 2012. *Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos*. Caracas (pág. 48).
- \_\_\_\_\_ (2013). Informe de gestión 2013. *Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos*. Caracas.

- \_\_\_\_\_ (2014). Informe de gestión 2014. *Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos*. Caracas (pág. 68).
- \_\_\_\_\_ (2015). Informe de gestión 2015. *Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos*. Caracas (pág. 68).
- Souza, N. (2009). *Economía Internacional Contemporánea. Da depressão de 1929 ao Colapso Financeiro de 2008*. São Paulo: Atlas S. A.
- \_\_\_\_\_ (2012). OIKOS. Río de Janeiro.
- Stiglitz, J. (2003). *El malestar en la globalización*. Madrid: Santillana Ediciones Generales.
- Tavares, M. (1997). *Poder e dinheiro* (6.ª ed., cap. 1). Vozes Ltda.
- Tortosa, J. (2009). Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz. *Maldesarrollo: entre el "American Way of Life" y el "Sumak Kawsay"*.
- Toussaint, E. (2008). *Banco del Sur y Nueva Crisis Internacional*. Quito: Abya-Yala.
- \_\_\_\_\_ (2011). *La crisis global y alternativas desde las perspectivas del Sur*, vol. 1. (G. Pinero y R. Quiroz, Trans.). Caracas: Madres de la Plaza de Mayo.
- Ugarteche, O. (2007). *La genealogía de la arquitectura financiera internacional (1850-2000)*. Bergen.
- Unidad de Gestión de Mecanismos de Compensación de Pagos Regionales (10/10/2017). Unidad de Gestión de Mecanismos de Compensación de Pagos Regionales. Recuperado de <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/932-unidad-de-gestion-de-mecanismos-de-compensacion-de-pagos-regionales>.
- Vizentini, P. (2010). O Brasil, a América do Sul e a América Latina/Caribe: oportunidades e desafios da integração. *ResearchGate*.
- Waltz, K. (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Wendt, A. (Noviembre de 2005). *La anarquía es lo que los Estados hacen de ella*. Recuperado el 12/11/2016, de [http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones\\_Internacionales&page=article&op=view&path%5B%5D=6](http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=view&path%5B%5D=6).

# Estado, conexos/marginales y la transnacionalización del crimen organizado: una aproximación a la frontera norte ecuatoriana

*States, “conexos/marginales” and the transnationalization of organized crime: an approach to the Ecuadorian North border*

Carol Lizette López Pazmiño

Técnico docente en el Centro de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: carol.lopez@iaen.edu.ec

*Recibido: 7-enero-2019. Aceptado: 13-marzo-2019.*

## Resumen

El propósito en este artículo es analizar de qué manera el crimen organizado se vincula directamente con la lógica de acumulación del capital, su materialización de la división del trabajo en el orden actual internacional y cómo esta dinámica genera ciertas lógicas de territorialidad y ubicación en las fronteras. Para articular la propuesta se conceptualiza a los actores conexos/marginales, sus dinámicas en las fronteras, que en muchos casos, independientemente de su condición delictiva, operan desde las vulnerabilidades del Estado. Para analizar dicho contexto se tomó en cuenta algunos sucesos acaecidos en la subregión fronteriza de Mataje entre Ecuador y Colombia, durante el primer semestre de 2018, y cómo influyeron estas prácticas delictivas en el reposicionamiento de los intereses del Ecuador. El estudio cierra con el análisis sobre el cambio geopolítico que vive la región latinoamericana, en la cual países tradicionalmente hegemónicos realinean nuevas formas de incidencia política, mediante la firma de nuevos convenios de cooperación internacional, sobre todo en materia de seguridad y defensa. El marco teórico que se usó contempló conceptos de la geografía política clásica, teoría clásica del Estado, la geopolítica crítica y de la teoría crítica de las relaciones internacionales; además, se hizo un levantamiento documentado en prensa escrita.

**Palabras claves:** orden actual internacional, capitalismo, crimen organizado, conexos/marginales, territorio, frontera, geopolítica, Ecuador.

## Abstract

The purpose in this article is to analyze how organized crime is directly linked to the logic of capital accumulation, its materialization of the division of labor in the current international order and how this dynamic generates certain logics of territoriality and location at the borders. To articulate the proposal, the “conexos/marginales” actors are conceptualized, their dynamics at the borders, which in many cases independently of their criminal status operate from the State's vulnerabilities. In order to analyze this context, some events occurred in the sub-border region of Mataje between Ecuador and Colombia in the first six months of 2018 and how these criminal practices influenced the re-positioning of Ecuador's interests. The study closes with the analysis of the geo-political change that the Latin American region is undergoing, where traditionally hegemonic countries realign new forms of political incidence, through the signing of new international cooperation agreements, especially in terms of security and defense. The theoretical framework that was used, contemplated concepts of classical political geography, classical theory of the State, critical geopolitics and the critical theory of international relations, in addition a documented survey was made in the written press.

**Keywords:** current international order, capitalism, organized crime, “conexos/marginales”, territory, border, geopolitics, Ecuador.

## 1. Introducción

Este artículo intentará explicar de qué manera el territorio fronterizo que comparte Ecuador con Colombia está determinado por ciertas características socio-políticas que determinan disputas entre varios actores. En el transcurso del documento se explicarán variables que permitirán abrir el campo de discusión sobre cómo se gestiona la dinámica geopolítica de la apropiación del territorio, tanto de los actores legítimos, de los Estados, así como también de los actores ilegales (crimen organizado), que se permean en el campo político de la soberanía y que mueven sus fichas para posicionar su presencia en una región, que por su complejidad presenta vulnerabilidades.

Para realizar el estudio se tomaron en cuenta algunos sucesos acaecidos en la subregión fronteriza de Mataje, en la provincia ecuatoriana de Esmeraldas: el secuestro de tres periodistas ecuatorianos, varios atentados con coches bombas a unidades policiales y emboscadas por parte del grupo disidente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) “Oliver Sinisterra”, lo que evidenció y concretó que el Gobierno ecuatoriano del presidente Lenín Moreno ponga en marcha una realineación geopolítica estatal. La georreferenciación de la vida social de frontera nos remonta a comprender cómo se están moviendo las fichas del tablero geopolítico local y demarcar las coordenadas para referenciar la posición e intereses de los actores que son parte del juego fronterizo. Por tanto, el análisis de esta problemática debe realizarse de forma multidimensional.

El objetivo de este campo de estudio es explicar de manera integral, haciendo énfasis en el caso ecuatoriano —a partir de los ataques perpetrados por el

grupo disidente mencionado anteriormente— cómo las fronteras se convierten en territorios de disputa, en los cuales el crimen organizado logra la apropiación de espacios simbólicos de la vida cotidiana de la población fronteriza, lo que da como resultado una correlación de fuerzas complejas, las mismas que están en constante movimiento dentro del tablero geopolítico local, regional y global.

Para entender de manera integral el modelo teórico que se propone en el presente artículo es necesario analizar, por un lado, cómo se entreteje la estructura del crimen organizado y la capacidad que tiene de operar dentro del sistema de manera conexas a la lógica del capital, pero también desde la marginalidad periférica territorial fronteriza; y, por otro lado, es importante entender cómo estas lógicas de producción ilegal forman redes transnacionales, que expresan una división del trabajo internacional, redes en las que la actividad productiva delictiva se precariza en los países periféricos, concentrando la ganancias en los países hegemónicos.

Para anclar la idea principal del texto es importante mencionar que las fronteras poseen un espacio natural y político, una composición cultural y sus propios recursos, su biodiversidad y su clima, e incluso, su institucionalidad; tienen características móviles, frente a eso podemos inferir que poseen una serie de dinámicas socio-espaciales que caracterizan la vida fronteriza, pues la construcción de la misma en los bordes del territorio nacional, fuera este cual fuere, no es pasiva.

Así por ejemplo, Roque Espinoza (2008, p. 23) caracteriza a las fronteras como un concepto en permanente construcción en Ecuador, que ha dado vida a espacios territoriales desatendidos o ignorados. Para el autor, las fronteras se han presentado como espacios indefinidos y pueden ser entendidos como espacios ubicuos, lábiles, móviles en permanente construcción y desestructuración y en los que se han producido y se producen toda suerte de encuentros y desencuentros de estos espacios con el espacio nacional, así como de las sociedades fronterizas con la sociedad nacional.

La función del borde territorial es como la piel, que demarca la frontera del cuerpo, hace de estos espacios territoriales objetos de estudio políticos que permiten entender las lógicas de construcción y deconstrucción de lo que significa la pertenencia y ubicación del espacio fronterizo. Es importante abrir el campo de la conceptualización del territorio desde la concepción del Estado-nación moderno, como esa unidad territorial que depende de un espacio y de cierta ubicación. Para Federico Ratzel y otros autores (1975) por ejemplo, la ubicación de un territorio se halla comprendida por la dimensión y la forma del mismo y se refiere a la extensión como la magnitud de espacio —es decir— a una ubicación de determinada dimensión y forma. La ubicación implica también pertenencia o vinculación (Ratzel *et al.*, 1975).

Para delimitar esta idea se intentará explicar el significado que tiene para el Ecuador el que, por su ubicación geográfica, comparta 586 km de cordón fronterizo con Colombia. Para empezar, se presentan algunos datos históricos sobre la demarcación fronteriza del Ecuador, pues en 1998, con la firma del Acta de Brasilia, se pone fin a la disputa y los conflictos territoriales con Perú; en tanto

que el 9 de septiembre de 2016 se demarca la frontera marítima con Costa Rica y Colombia. Estas ideas pueden leerse muy simples, sin embargo, nos permiten entender que el Estado ecuatoriano logra consolidarse por completo a finales del siglo xx y principios del siglo xxi, a pesar de que la República se fundó en 1830, con la Primera Constituyente de Riobamba.

Pero, ¿por qué la referencia? En 189 años de vida republicana, Ecuador y la región latinoamericana han vivido diferentes procesos históricos, pero el que nos compete ahora es cómo la región y el país se posicionan frente a las actuales circunstancias del sistema internacional, en el que lo local adquiere importancia geopolítica dentro de lo global en el quehacer del Estado y las fronteras son nodos importantes, en los cuales se desenvuelven lógicas muy específicas que valen la pena analizar.

En primer lugar, si se toma en cuenta desde lo que algunos autores (Giddens, 1990; Rosenau, 1997) han denominado glocalización, como la entremezcla de los fenómenos locales con la mundialización de los fenómenos productivos, o un proceso “fragmegrativo”, en el cual el mundo se ve desprovisto de distinciones claras entre asuntos domésticos y externos y en los cuales los problemas locales pueden volverse transnacionales y, por tanto, culturales y políticos, se podría entender que las dinámicas que se producen en la frontera colombo-ecuatoriana poseen varios rasgos de la vida que se genera a escala local, que a su vez, tienen consecuencias a escala global. Para fortalecer esta idea se puede citar a la autora Silva Mantilla, quién propone que el análisis del conflicto colombiano es de carácter glocal:

Es necesario advertir que el concepto de la glocalización que aquí se privilegia tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista social, no se entiende como un sistema equitativo e indiscriminado de conexiones, sino como un proceso desigual que reproduce las reglas socioeconómicas del modo de producción del capitalismo contemporáneo, la relación entre los procesos económicos globales, las actividades productivas localizadas en distintas regiones del país [se refiere a Colombia] y el desarrollo de las economías de guerra (Cfr. Mantilla, 2014.).

El vaivén de la vida y configuración fronteriza dan como resultado que la inserción internacional geopolítica de los dos Estados en análisis evidencie diferentes consecuencias y, de la mano de estos fenómenos políticos, económicos y sociales, también surjan estructuras exógenas: actores que buscan la recuperación del espacio regional, sobre todo del Pacífico latinoamericano; hegemonías tradicionales y no tradicionales, con intereses específicos sobre la región.

Este andamiaje conceptual terminará de ser explicado desde el análisis de la subregión fronteriza en cuestión, en el cual se evidencia una pobre gestión gubernamental, tanto del lado ecuatoriano como del colombiano, situación que abre el campo y el margen de acción a actores exógenos, no solo a los ilegales, sino también a Estados hegemónicos que poseen intereses en la región. Por tanto, en el contexto de análisis se evidencia el regreso del reposicionamiento de actores

hegemónicos que logran recuperar e imponer agendas sobre todo en materia de política de seguridad contra el crimen organizado.

Para entender este planteamiento se debe analizar que, en lo que va del año 2019, en la región latinoamericana se vive un proceso político distinto a lo que significó el bloque de los Gobiernos progresistas de la región en la década pasada, en la cual, y a pesar de errores estructurales —como no haber logrado cambios en las relaciones de producción—, la política exterior sí encarnó una realineación política con actores no tradicionales. Por ejemplo, la creación de nuevos regímenes internacionales de integración y cooperación Sur-Sur, como fueron la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), e incluso, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que expresaban la intención de un desarrollo integral que tomó distancia de los parámetros liberales de la democracia y sus representantes tradicionales.

Las estrategias geopolíticas de inserción de algunos países de la región, y sobre todo del Ecuador, derivaron en el período anterior en nuevas líneas de reconocimiento y empoderamiento de algunos de los Estados nacionales latinoamericanos, frente a los países hegemónicos que, históricamente, han demostrado intereses estratégicos sobre la región, y me refiero directamente a EE. UU.

Sin embargo, el entorno socio-político y el estatal no es estable, en tanto que está sujeto a cambios por diferentes factores, sean estos externos o coyunturales. Por lo que se hace imprescindible entender la complejidad del momento actual latinoamericano, en el cual está emergiendo un bloque de países antiprogresistas de características neoliberales (Ecuador, Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Chile), que ha desestructurado la noción y la idea material del Estado progresista.

Así, las élites hegemónicas económicas latinoamericanas emergen nuevamente para cooptar el direccionamiento estatal, por medio de las urnas (Jair Bolsonaro en Brasil, Mauricio Macri en Argentina, Iván Duque en Colombia) y la desinstitucionalización sistemática del “Estado del pasado”. Estas operan a favor de las élites internacionales, que recuperan margen de acción, y el período de transición provoca conflicto entre las demandas de los ciudadanos, los actores estratégicos y la acción gubernamental, lo que facilita el desequilibrio de la estructura anterior y sus dinámicas de funcionamiento. La nueva política de la región se consolida en torno a cerrar el círculo de la producción posfordista; es decir, con base en economías de escala de flexibilización laboral, ancladas al capital financiero y a la glocalización productiva expresada en las transnacionalización de la actividad productiva y formas de contracción tipo maquila, por ejemplo.

Pero también, con base en la implementación de nuevas reformas económicas estatales, políticas macroeconómicas de privatización y recorte estatal, ancladas en las recetas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI), las mismas que están siendo aplicadas por los Gobiernos de Macri, Bolsonaro y Moreno en Argentina, Brasil y Ecuador, respectivamente. Este andamiaje

político-económico se articula con actores que representan la hegemonía internacional, países como Estados Unidos, que requieren recuperar el control sobre el territorio y la apropiación de recursos naturales (elementos que se analizarán más adelante desde la lógica de la vida en frontera).

## 2. El orden actual internacional, territorios en disputa, el Estado y el crimen organizado

Hablar de fronteras no solo significa hacer alusión al territorio, la soberanía y la población. Las demarcaciones territoriales son elementos que, aunque impliquen limitación de las unidades territoriales, acontecen con base en distintos factores móviles, como son: la cultura, el intercambio comercial, la producción, el mercado legal e ilegal, etc. Sin embargo, la existencia del Estado sigue siendo la noción más relevante para entender la configuración territorial y normativa. Así, para Max Weber:

La naturaleza estatal parte del carácter legítimo del ejercicio de la violencia y la dominación; que se da por motivos puramente materiales, afectivos o racionales con arreglo a valores administrados en base al cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación, dentro de los límites de las normas jurídicas y según principios (Weber, 1946, p. 4).

Desde esta posición teórica, podríamos inferir que la gestión y administración pública se centra principalmente en la capacidad de los actores estatales para llevar a cabo sus propuestas de política pública, y que estará en función de la racionalidad la coordinación y el consenso con que se ejecuten las acciones gubernamentales, con el objetivo de procesar la cosa pública. En el bloque histórico actual<sup>1</sup> del sistema internacional, el concepto de lo que es el Estado ha experimentado variaciones importantes, pero, al final del día, aún mantiene su capacidad coercitiva y el monopolio de la fuerza.

Pero, ¿qué pasa en el momento en que el Estado ejecuta su gestión y administra el territorio asimétricamente, o cuando la gestión estatal no puede procesar la cosa pública en ciertas regiones del territorio nacional? “¿Cuándo las fronteras son tratadas desde el mismo aparato estatal como el borde marginal del territorio nacional, como mera zona de amortiguamiento, que no necesita la gestión, tanto como las ciudades centrales?” (Carrión, 2013, p. 14)

En primer lugar, la frontera colombo-ecuatoriana carece de una presencia eficiente del Estado. Este postulado lo desarrollaremos más adelante. Pero en lo que sí podemos acotar es que en el territorio que intentamos analizar no solo

1 Gramsci (1973) piensa que Estado y sociedad juntos constituyen una estructura sólida por medio de la ideología y las condiciones materiales, las cuales se influyen mutuamente: las circunstancias materiales inciden en las relaciones sociales y en las condiciones físicas de producción. Por otro lado, el autor habla sobre la superestructura ideológica y las organizaciones políticas, que forman ambos aspectos de las condiciones materiales de producción, en un tiempo social determinado, lo que encarnaría lo que Gramsci llama Bloque histórico. Para Antonio Gramsci, cada sociedad es un producto complejo, que se concentra como un sistema hegemónico, en el cual la estructura y la superestructura forman un bloque histórico; se constituye como el reflejo del conjunto de las relaciones sociales de producción.

existe una escasa presencia estatal y una población civil que habita en las líneas fronterizas; no solo hay comercio legal, no solo vitalidad “dentro de las normas estatales” y construcción de simbólicos movilizados en la vida cotidiana de la población, sino también existe lo que Schultze-Kraft (2016, pp. 25-44) denomina: regímenes de “crimilegalidad”, los cuales determinan la presencia de actores no estatales que han conseguido cierto poder político y que trastocan el ámbito de la legalidad. Además, generan influencia, tanto en la creación de política pública estatal (desde la temática de la seguridad y defensa) como en la concepción de desarrollo social desde el mismo Estado (Schultze-Kraft, 2016).

El Estado pierde influencia e incidencia en las relaciones y efectos del ejercicio del poder y también en la estructura sociopolítica. El ejercicio de la interrelación de actores estratégicos, formales e informales, con la autoridad —por tanto, el consenso de la coerción y los niveles de interlocución, frente a las condiciones explicadas anteriormente— desencadenan una serie de interrelaciones distintas, que van más allá de la presencia de actores tradicionales que componían la existencia estatal y que eran interlocutores legítimos del poder y con el poder.

Es decir, existe una correlación de fuerzas que dinamiza y articula espacios, lo que Fernando Carrión (2013, pp.17-46) denomina “campos de fuerzas” que se entretienen, directa y de manera proporcional, a la masa de atracción-separación de las distintas fuerzas que se encuentran en el territorio. El autor se refiere a la separación o fragmentación del territorio demarcado por la línea frontera que en el simbólico de la población demarca la presencia y los límites de un Estado y del otro, con una relación dialéctica a la dinámica de intercambio y relacionamiento cotidiano entre los actores presentes en el territorio transfronterizo. Ahora, el diseño y establecimiento de agendas, la política pública, la planificación, la ejecución y la evaluación de su pertinencia e impacto no pueden coexistir sin que se evalúen estas variables, que sí inciden en la vida social e, incluso, en la cosa pública. Estos elementos recomponen, en primera instancia, posiciones e intereses en el tablero geopolítico del territorio frontera: 1) por la presencia y ubicación en territorio de los regímenes criminales, y; 2) por la urgencia que tiene el Estado de ampliar la capacidad de intervención, sin dejar de lado el hecho de que la toma de decisiones se hará en función de la existencia de estas redes criminales y que, incluso en muchos casos, es imperativo la negociación con ellas.

El marco jurídico e institucional, que trabaja bajo el consenso de la cohesión del Estado y la negociación de este con los diferentes niveles de interlocución con la sociedad local, nacional e internacional (por las condiciones globalizadoras actuales), hace que de esta realidad aflore un nuevo fenómeno que trae consigo de la mano al crimen organizado.

Este actor no es exógeno al orden político. La influencia de estos grupos ilegales en la sociedad ya no solo intenta fomentar ganancias económicas, sino que también ambiciona cooptar espacios en la estructura del Estado, que le permitan adquirir un margen de acción más holgado respecto a sus actividades delictivas. Casas-Zamora, citando a otros autores, lo refiere de la siguiente manera:

Estos procesos se manifiestan en una variedad de maneras, incluso mediante el establecimiento de mecanismos y procesos de “gobernanza criminal” (Arias, 2006) y de “mediación entre los intereses de las áreas dominadas por las instituciones del Estado y los intereses de los espacios sociales que son dominados por instituciones que surgen del narcotráfico” (Duncan, 2014b, 14); o el financiamiento de las máquinas electorales por las organizaciones de narcotráfico (Cfr. Schultze-Kraft, 2016).

Todos los elementos mencionados en esta lógica de operatividad del crimen organizado permitirán denominarlo como un actor conexo/marginal, pues es desde la dinámica del régimen de acumulación del narcotráfico que logra una inserción sistemática, tanto en el campo político, económico y social, desde una estructura ilegal y delincencial, pero que, a su vez, crea polos marginales de la cadena de producción en los países de la periferia mundial, desde la localidades en las cuales se produce la materia prima, en el caso de la región de análisis, sobre todo, la producción de cocaína.

### 3. Conexos/marginales: geopolítica de los actores ilegales

Para comprender en qué términos se utiliza la categorización de actores conexos/marginales, es importante recurrir a la geografía política contemporánea como esa disciplina que apunta al estudio de la territorialidad y la espacialidad por objeto político, en el cual se desenvuelven sus actores y que, en el actual orden internacional, está atravesada por las variables de la globalización.

La territorialidad conlleva prácticas de apropiación y transformación de un espacio, el uso y dominio, el sentido de pertenencia, en el cual existe una serie de representaciones simbólicas y culturales que determinan tanto a lo individual como a lo colectivo. Así, los distintos actores ocupan este territorio intercalando, lo que el geógrafo político clásico Federico Ratzel denomina como “la constitución de nuevos espacios a través de continuos desplazamientos” (Cfr. Ratzel, 1975).

En la actualidad, la espacialidad depende del modo de producción capitalista, el mismo que pone en práctica espacialidades interregionales de la producción. En la organización interregional del capitalismo posfordista los flujos de capital del sistema financiero están interconectados; el juego de la oferta y la demanda rige las condiciones de producción de la periferia para que el producto (estupefaciente) sea comercializado en los países centrales del sistema, en los cuales se producen las grandes ganancias y constituyen una economía global en expansión; esta es alimentada desde las fronteras, que dejan de ser espacios sin movilidad para convertirse en territorios de flujo, en una dinámica entrega y recepción permanente. Para Henri Lefebvre, por ejemplo:

El espacio no es un objeto científico separado de la ideología o de la política; siempre ha sido político y estratégico. Si el espacio tiene apariencia de neutralidad e indiferencia frente a sus contenidos, y por eso parece ser puramente formal y el epítome de abstracción racional, es precisamente porque ya ha sido ocupado y usado, y ya ha sido el foco de procesos pasados cuyas huellas no son siempre evidentes en el paisaje. El

espacio ha sido formado y modelado por elementos históricos y naturales; pero esto ha sido un proceso político (Lefebvre, 1976, p. 31).

Para fines de este artículo, la territorialidad no es tratada solo desde la ubicación material, sino también desde la expresión simbólica de la apropiación territorial de actores conexos/marginales que en el transcurso del tiempo han desplazado al Estado y su capacidad de intervención, y que forman parte de la lógica de acumulación del capital.

La lógica de producción, tanto del sistema capitalista que opera en la legalidad como de las actividades de producción, distribución y venta de estupefacientes, realizada desde la ilegalidad, funcionan bajo esquemas muy similares y cooptan los mismo escenarios internacionales que no podrían funcionar si el poder no tiene en sus manos tecnologías de punta y la virtualización de la banca, dando como resultado la regionalización productiva a escala mundial.

En este punto del análisis, es necesario explicar a qué se refiere lo conexo y lo marginal, lo que, de cierta forma, puede ayudar a entender la relación interconectada del Estado y su territorio, el crimen organizado, lo local y lo internacional. Al categorizar estos dos conceptos nos referimos a:

- Lo conexo representa al espacio topológico del que no puede hacerse una partición; se habla de conexo en el momento en que los espacios son adyacentes y no pueden ser separados, están relacionados el uno con el otro. Por lo tanto, estos actores delincuenciales se apropian y se ubican en territorios en los que la legalidad también está presente, y están directamente relacionados con las lógicas del sistema de producción actual e incluso, su institucionalidad, representada en el Estado.
- Lo marginal está directamente relacionado con la exclusión. Desde la sociología el concepto ha tenido varios tratamientos. Tres son las aristas que pueden facilitar la comprensión sobre cómo se plantea a la marginalidad:
  - Para el sociólogo peruano Aníbal Quijano (Cortés, 2017) el concepto de “polo marginal” identifica a aquellos estratos sociales secretados por cada sector de la economía y que no formarían parte de los sectores de mayor productividad; se trata de la acentuación de los desequilibrios entre los varios niveles del sistema. En este ámbito, en las relaciones de producción del narcotráfico, la población marginal se inserta en la lógica del capital y en actividades económicas, mediante la producción de la materia prima (podrían mencionarse los campesinos cocaleros de la frontera) que en la división del trabajo internacional pertenecen a la periferia del sistema productivo de las drogas.
  - El desarrollo de las actividades económicas ilegales se convierte en capital social perverso, al generar fuentes de empleo de corte ilegal. Existe una división del trabajo criminal, dependiente y organizado de forma monopólica dentro de una estructura socioeconómica que combina desiguales niveles y relaciones de producción y que actúa desde la marginalidad del sistema.

- Los territorios de flujo e intercambio más relevantes para el accionar de la criminalidad ilegal son las fronteras, al insertarse en circuitos y redes ilegales de la economía política internacional, es decir, desde los territorios periféricos en los cuales se ha hecho evidente la falta de control del aparato estatal, sobre todo en la región latinoamericana, en nuestro caso, la frontera colombo-ecuatoriana.
- Si se analiza esta problemática desde el bloque histórico actual, se hace evidente la existencia de varios actores, estatales y no estatales, que se plantean a sí mismos objetivos políticos y económicos para posicionar e institucionalizar el cumplimiento y ejecución de sus intereses, los cuales pueden ser públicos o privados.

Por otro lado, el modo de producción capitalista clásico, cuya característica era la nacionalización de la producción, deriva en nuevas formas, hacia una producción localizada de carácter transnacional. La reestructuración global, con relación al proceso productivo de las sociedades de la economía flexible, que le concierne al mercado de libre competencia, dispone de llaves, elementos de transformación que encauzan a nuevas estructuras económicas emergentes, que incluyen los procesos de intercambio económico de las actividades delictivas; es decir, de la transnacionalización del crimen organizado, lo que posibilita que los componentes económicos se fragmenten desde el centro hacia la periferia, y que la base de la producción nacional se integre al capital internacional.

La división del trabajo internacional y de la producción globalizada se compone de divisiones territoriales que son aprovechadas por los grandes monopolios corporativos o los grandes carteles del narcotráfico, pues hay una línea muy fina si queremos diferenciar la lógica del mercado legal y el ilegal. Las redes a escala mundial que forman el andamiaje del crimen organizado también ponen empeño en las diferentes etapas del proceso productivo y de especialización. Para Fernando Carrión:

La nueva arquitectura productiva sustentada en empresas organizadas en redes de escala mundial, destinadas a manejar de manera más eficiente las diferentes etapas de la cadena de valor, trabajan a través de procesos económicos para la realización de tareas especializadas en ciertos tramos de las rutas o en la fase de comercialización denominada de micro tráfico, porque se busca especialización, conocimiento del lugar y, sobre todo, disminuir el riesgo (Carrión, 2013, p. 24).

Por ejemplo: las ganancias que son depositadas en paraísos fiscales por intermedio de empresas *offshore*, y que, desde la legalidad, afectan directamente a los Estados y sus arcas fiscales, en tanto que desde la ilegalidad permiten el lavado de activos o las transacciones invisibles, que adquieren cada vez más relevancia y que son realizadas desde zonas francas del sistema financiero, como lo son las criptomonedas.

Los cárteles de las drogas mexicanos han encontrado un nuevo método para el lavado de dinero: adquirir monedas virtuales como el *bitcoin*, comprar grande cantidades de productos en China y trasladarlos para su venta en América Latina. Así lo revela el informe Evaluación Nacional de Amenaza de Drogas 2017, elaborado por la

Administración para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés), que detectó este tipo de operaciones desde hace dos años. Según el documento, las organizaciones criminales transnacionales, entre ellas los cárteles mexicanos, reciben asesoría de *brokers* para moverse en la red profunda o *deep web* y usar las monedas virtuales para blanquear sus ganancias ilícitas en Estados Unidos y otras partes del mundo (Infobae, 2019; página web).

Las dinámicas de intercambio económico del crimen organizado en territorios urbanos son escenarios tan importantes como las fronteras; estos territorios son aptos para llevar a cabo actividades delictivas desde otra parte de la cadena de producción. Es en la ciudad en donde el problema se radicaliza, pues las redes criminales renuevan constantemente sus prácticas y sus operaciones se enfocan en el control de territorios. Por tanto, nuevas dinámicas de narcomenudeo aparecen, y la urbe es el espacio *per se* más favorable para la venta, comercialización y consumo de estupefacientes.

A escala local, en las urbes, en los sectores en los cuales las condiciones de vida —de la población desplazada— se caracterizan por la degradación social (marginalidad) y la falta de políticas públicas de redistribución de recursos y generación de los mismos de forma legal, se forja, además, espacios de impunidad, en los cuales ni siquiera la fuerzas del control y el orden pueden entrar.

Por tanto, el crimen organizado ha trastocado el mundo, tanto el simbólico de la urbe (creando la idea del terror y el miedo), y también, como se explicó antes, del sistema global, con sus tentáculos desde la glocalidad trastornado espacios dentro de la soberanía del Estado y en el sistema internacional, como lo es el mundo especulativo del sistema financiero, lo que provoca que, en varios escenarios, los conexo/marginales entren en constante competencia y disputa con el Estado y en relación directa con el mercado.

No se puede dejar de lado que la comercialización de sustancias sujetas a fiscalización —que se genera en la región latinoamericana— sucede por varias razones, entre ellas: la asimetría económica, la frágil institucionalidad de las democracias, la falta de políticas económicas para la disminución de brechas sociales. La falta de generación de empleo que han provocado, por ejemplo, éxodo y movilidad humana desde las fronteras hacia la ciudad, y son variables importantes, que desde las organizaciones delictivas son aprovechadas, sobre todo, porque así se teje la red y la división del trabajo social del narcotráfico.

A continuación se presenta la tabla 1, en el que se exhibe cuánta ganancia genera el tráfico de drogas a escala mundial. Para el tema de análisis de este artículo se hace relevante el hecho de que la actividad que más genera ganancias en el crimen organizado es la compra y venta de drogas, si se hace la comparación con el siguiente ítem que genera más ganancias, que es el tráfico de humanos con 10 veces menos de ganancia aproximadamente.

Tabla 1  
Valor estimado del mercado ilícito internacional

Mercado ilícito y sus valores	
Mercado	Valores estimados del mercado ilícito internacional en USD
Tráfico de drogas	320 billones
Tráfico de humanos	31,6 billones
Tráfico de vida salvaje y especies naturales	7, 8 a 19 billones
Falsificación de medicamentos	35 a 40 millones
Falsificación de electrónicos	50 billones
Falsificación de cigarrillos	2,6 billones
Tráfico de órganos humanos	614 millones a 1,2 billones
Tráfico de armas pequeñas y ligeras	300 millones a 1 billón
Tráfico de diamantes y gemas	860 millones
Tráfico de petróleo	10,8 billones
Tráfico de madera	7 billones
Tráfico de pescado	4,2 a 9,5 billones
Tráfico de arte y propiedad intelectual	3,4 a 6,3 billones
Tráfico de oro	2,3 billones
<b>Total</b>	<b>639 a 651 billones</b>

Fuente: Transnational Crime in the Developing World (2011).

#### 4. El espacio vital de frontera, fuerzas sociales y el tablero geopolítico

La región fronteriza en los planes estratégicos de ordenamiento territorial del Ecuador está enmarcada en la llamada “Zona 1” y la componen las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos; sin embargo, esta región está sujeta a la toma de decisiones de carácter internacional por ser zona fronteriza. Según el Plan Nacional de Integración Fronteriza (2017-2022):

La pobreza y extrema pobreza son una de las consecuencias de la falta de acceso a educación, salud, vivienda y otros determinantes vinculados al desarrollo social y personal de las personas. En este sentido, la pobreza es uno de los factores de mayor afectación a nivel fronterizo respecto a la calidad de vida de la población. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (ENEMDU, 2012, p. 41), publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la incidencia de la pobreza por ingresos fue de 39,6 % en la zona fronteriza ecuatoriana, mientras que el promedio nacional fue de 27,21 %.

Para el Departamento de Nariño, Colombia, este porcentaje fue de 50,8 % en 2012. Por su parte la pobreza extrema por NBI presenta un promedio de incidencia de 18,7 % en la Zonal 1 de Ecuador, mientras que el promedio nacional fue de 11,18 %. En Nariño la extrema pobreza por ingresos alcanzó el 17,2 %. Esta incidencia se acentúa cuando miramos el problema a nivel rural. En el año 2012, la pobreza por NBI en el sector rural de la zona de frontera fue de 71,9 % mientras que el promedio

nacional fue de 49,07 % en Ecuador (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] 2014, p. 41).

Estas cifras demuestran la calidad de vida a la que está expuesta la población en frontera. Las cifras denotan vulnerabilidad social, en la cual la inequidad es uno de los principales factores que, como se explicó antes, permiten la emergencia de escenarios en los que los actores no estatales de corte criminal toman ventaja.

Los actores conexos/marginales ingresan el territorio para fortalecer su presencia. Incluso en el imaginario simbólico de la población actúan con base en el poder económico que ostentan, gracias a la venta ilegal de drogas. Las redes ilegales del crimen organizado, aunque son carecen de legalidad, dentro de la construcción simbólica de lo que significa el Estado-nación, ganan terreno al usar el amedrentamiento y la violencia, acciones que se derivan en una suerte de legitimidad ante la población de frontera, porque se han convertido en actores relevantes. Estos elementos complejizan la correlación de fuerzas en territorio. Para explicarlo podemos acudir a la tesis de Robert Cox, en la cual:

Las fuerzas sociales no deben ser consideradas exclusivamente dentro de los Estados. Ciertas fuerzas sociales pueden desbordar los límites estatales, y a la par configurar el poder estatal. El mundo puede ser representado como un modelo de fuerzas sociales en interacción, en el cual los Estados desempeñan un papel intermedio, si bien autónomo, entre la estructura global de las fuerzas sociales y las configuraciones locales de las fuerzas sociales, que buscan romper con el *statu quo* (Cox, 1985, p. 156).

Frente a estos hechos es importante analizar algunos elementos para explicar cómo la posición e intereses del Gobierno ecuatoriano toman un nuevo giro para evidenciar un nuevo posicionamiento geopolítico, el cual se genera luego de la firma del 26 de septiembre de 2016 de los Acuerdos de la Habana, en los que el Gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) pactan el fin del conflicto bélico.

Luego se harán rectificaciones a varios puntos del acuerdo de paz en noviembre del mismo año, debido al revés electoral del pueblo colombiano al no aceptar todas las condiciones de dichos acuerdos. Y aunque esto no ha significado el fin de la guerra interna de Colombia, existen efectos importantes, como un cambio de correlación de fuerzas, que junto a la nueva institucionalidad creada con la finalidad de concretar los puntos acordados, provocan una suerte de caos en el *statu quo* dentro del país vecino.

La correlación de fuerzas sufre polarizaciones radicales y emergen focos de violencia, grupos disidentes que, más allá de lo ideológico, no quieren perder el control sobre el territorio. Las escalas espaciales como dispositivos de continuidad del *statu quo* se rompen y la problemática de la correlación de fuerzas posfirma de la paz, entra en crisis. Los diferentes actores intentan retomar nuevas posiciones y nuevos intereses, una suerte de actos geopolíticos locales y regionales que se disputan el empoderamiento.

Para Preciado Coronado, desde el análisis que hace de la geopolítica crítica de la región latinoamericana: “La construcción de imaginarios socio-espaciales y de específicas prácticas territoriales desde diversas experiencias locales, han hecho que el debate autonómico, la construcción de redes sociales transnacionales y de alianzas translocales de élites y oligarquías regionales, fortalezcan la capacidad de regulación socio-territorial por parte del lugar y de la localidad, lo que altera el rol del Estado en la definición estratégica de fronteras, territorios e identidades” (Preciado Coronado, 2010, p. 67).

Por ejemplo, para el grupo disidente de las FARC-EP, el frente “Olivier Sinisterra”, dirigido por Walter Patricio Arízala, alias “Guacho” —que perpetró nueve atentados dirigidos contra miembros de las Fuerzas Públicas de Colombia y Ecuador y en contra de civiles y de infraestructura estratégica, entre enero y septiembre de 2018 en la zonas de Tumaco, San Lorenzo, Viche, Mataje, incluido el secuestro de tres trabajadores de la comunicación ecuatorianos y dos civiles— significó la búsqueda de un reequilibrio de poder para generar condiciones estratégicas, con el objetivo de imponer una lógica operativa a sus acciones delictivas.

El equilibrio del poder entre actores estatales y no estatales, en la región fronteriza, va más allá del balance que puedan tener Ecuador y Colombia como Estados. El juego geopolítico en la glocalidad está marcada por una serie de acontecimientos históricos, en los que en “cada cambio de ubicación, cada desplazamiento, genera cambios. Por eso solo se pueden materializar las fronteras generales para los espacios habitacionales y las áreas de influencia” (Ratzel, 1975, p. 44-46).

Ecuador, mientras se negociaban los Acuerdos de Paz, vivió un proceso electoral que significa, aún al momento, la llegada de un nuevo Gobierno que, aunque corrió en las elecciones con la maquinaria partidista del movimiento Alianza País (que se mantuvo en el poder durante 10 años), evidencia un cambio de la línea política en las relaciones internacionales del país, así como de gestión y administración pública, identificada con una nueva línea discursiva, desde la misma toma de mando del Gobierno de Lenín Moreno.

Así, la realineación del tablero geopolítico se da en varios niveles, en los cuales, según Preciado Coronado, las simultáneas demandas de espacialización a escalas múltiples originan diversas experiencias de territorialización internas, externas y transversales a la estructura de los Estados nacionales. Para el autor, la dinámica constitutiva de representaciones y prácticas conducen a la creación de discursos geopolíticos (Preciado Coronado, 2010, p. 68).

Así por ejemplo, emergen nuevas necesidades de plantear una nueva agenda de seguridad y defensa del Gobierno ecuatoriano, la cual es desplegada desde una nueva política: la toma de decisiones estará, de ahora en adelante, alineada a los intereses de EE. UU. por intermedio de su principal socio en América Latina, el Estado colombiano. Se firman 5 convenios de carácter militar, del 14 de febrero de 2018 al 2 de noviembre del mismo año, en los que el Estado ecuatoriano adquiere corresponsabilidad de las secuelas posconflicto con el Estado colombiano. Estos convenios de acuerdo pasan por acciones como:

- Corresponsabilidad en la frontera para fortalecer la presencia de las instituciones del Estado;
- Alto nivel de cooperación, colaboración y diálogo entre las autoridades militares y policiales de los dos países;
- Refuerzo de las líneas de cooperación, por ejemplo, que oficiales de alto rango ecuatoriano participen en el Estado mayor de las operaciones de Colombia;
- Que Colombia refuerce la presencia de las instituciones del Estado en la frontera para atender la seguridad integral;
- Análisis de las amenazas a la seguridad fronteriza y proponer medidas para enfrentar factores de desestabilización;
- Centros coordinados de inteligencia entre las fuerzas de seguridad de ambos países; avanzar en el intercambio de experiencias en materia de derechos humanos;
- Estrechar la colaboración en materia de seguridad para hacer frente a la amenaza de los grupos armados irregulares presentes en el área de la divisoria, dedicados al tráfico de drogas y otras actividades que permiten su tránsito.

Mientras que con la Oficina de Cooperación en Seguridad con Estados Unidos, el acuerdo se enfoca en diferentes temas, tales como:

- Elaboración de estudios de inteligencia militar;
- Intercambio de información y al que podrán llegar militares estadounidenses por períodos cortos de tiempo, de entre cuatro o cinco días;
- Elaboración de operaciones militares o policiales;
- Creación de un Centro de Inteligencia Estratégica en reemplazo a la Secretaría Nacional de Inteligencia (Senain);
- Posibilidad de comprar helicópteros y radares necesarios para la defensa nacional.

El análisis de estos acuerdos nos lleva a analizar los intereses geopolíticos de Estados Unidos desde diferentes ángulos. Desde el lado histórico estructural vemos que, desde el siglo XIX, por ejemplo, las tesis de Nicholas Spykman (1942, p. 46) planteaban que la seguridad de este país dependía del equilibrio de poder basado en la idea de Mackinder sobre el pivote geográfico, también denominada teoría del “corazón continental”, que se refiere a la región euroasiática. Para Mackinder, quien domine esta zona o pivote tendrá el poder mundial.

Desde su posición teórica Spykman posiciona al Caribe como el “Mediterráneo americano”, haciendo un análisis metafórico de que Estado Unidos de América debe crearse su propio pivote geográfico. Este científico político consideraba a América Latina como una zona estratégica de contención y de defensa hemisférica para Estados Unidos, es decir, su propio pivote geográfico.

En lo referente a América Latina, los prototipos de dominación geopolítica se materializaban por medio de la militarización, estableciendo relaciones de sometimiento, instituyendo normas a escala continental que estandarizan la agenda a los intereses de la seguridad nacional estadounidense. Actualmente, se disfrazan

de cooperación internacional y se implantan bajo mecanismos preventivos, mediante el desarrollo de una red simultánea de inteligencia militar.

La construcción de un Anillo de Seguridad Sudamericano, propuesto por el eje Washington-Bogotá, maximiza las tendencias de la regionalización militarizada y lleva por debajo la intensión de una administración internacional de:

- El círculo formado por las islas del Caribe, el golfo de México y Centroamérica, que cubre los yacimientos petroleros más importantes de América Latina, y que se forman, en conjunto, con las bases de Guantánamo, Reina Beatriz, Hato Rey, Lampira, Roosevelt, Palmerola, Soto Cano, Comalapa, y otros tantos puestos militares de menor importancia.
- El círculo que rodea la cuenca amazónica, bajando desde Panamá, en el que el canal, con las riquezas de la región y la posición de entrada a América del Sur, han sido esenciales y que se forman, en conjunto, con las bases Larandía, Tres Esquinas, Caño Limón, Marandúa, Riohacha, Pucallpa, Yurimaguas y Chiclayo, que a su vez enlazan con las de la zona más del norte (Ceceña, 2004).

La visión estadounidense está basada en el marco simbólico de lo civilizado-salvaje. La barbarie del narcotráfico, presentada desde una Latinoamérica criminalizada, está sujeta al tutelaje hegemónico. Los Estados tutelados, entonces, están sujetos a seguir modelos y diseños globales, tanto desde el ámbito de la gobernabilidad como de la estructura de gobernanza institucional. El quehacer político de los países periféricos debe regirse a modelos de gestión estatal apegados fielmente a los postulados de la doctrina de seguridad democrática impuesta en América Latina.

A partir de ese momento se vino una ofensiva de la “cooperación internacional” destinada a reformar el conjunto del sistema penal (policía, justicia y cárcel) y de las Fuerzas Armadas, en la dirección de enfrentar tres enemigos mundiales: el terrorismo, la migración y el narcotráfico; con lo cual, nuestros países perdieron la “soberanía del delito” porque las políticas se diseñaron para reducir las amenazas a la seguridad nacional de otros países y no para mejorar la seguridad ciudadana de los nuestros (Carrión, 2013, p. 23).

La imposición del poder desde el hegemón regional (en el tablero político mundial juega un papel relevante) estratifica sus intereses según el territorio en el cual tiene específicos intereses, y es por medio de la implementación de agendas regionales que puede implementar mecanismos de control, generando bocetos globales, marcos regulatorios que le permiten implementar exitosamente el ejercicio del poder.

## 5. Conclusiones

A manera de conclusión, se podría inferir que el estudio de lo que se ha categorizado como actores conexos/marginales tiene particularidades con base en una dinámica operativa, generada dentro de una espacialidad ambivalente entre lo global y lo local. Desde este punto de inflexión, se puede además concluir que, mediante la regionalización de la división del trabajo internacional, la lógica del capital genera acumulación tanto desde las actividades legales como las ilegales. El crimen organizado utiliza las mismas lógicas de espacialidad geopolítica dentro de la división del trabajo internacional, en relación con la producción y venta de drogas.

También es importante mencionar que, desde el análisis de los ataques de grupo disidentes de las FARC en la subregión de Mataje, se evidencian fuerzas sociales que han demostrado una lucha incansable por la reapropiación de los territorios que controlaban antes de los acuerdos de paz. Las lógicas de apropiación denotan posiciones “anti” el nuevo *statu quo* geopolítico, las cuales entran en disputa directa con los Estados. Los conexos/marginales originan sus operaciones de enriquecimiento ilícito y generan espacialidades territoriales que les permite un accionar desde la marginalidad de las fronteras para insertarse en el ámbito social y de los ejes simbólicos de la vida económica.

Por otro lado, se puede concluir que el escenario latinoamericano contemporáneo no ha logrado reestructurar su posición geopolítica frente a la hegemonía de Estados Unidos, luego de la firma de los Acuerdos de Paz de la Habana. Emerge una suerte de recuperación hegemónica tradicional de la región.

Las nuevas formas de tutelaje se enmarcan mediante la firma de convenios “sutiles” de cooperación internacional en materia de seguridad y defensa. Frente a esto, el Ecuador ha plegado a la nueva agenda regional de Estados Unidos. Su posición ha tenido un evidente giro hacia el involucramiento del escenario pos-firma de los Acuerdos de la Habana y los efectos dominó traen consigo una nueva correlación de fuerzas en frontera.

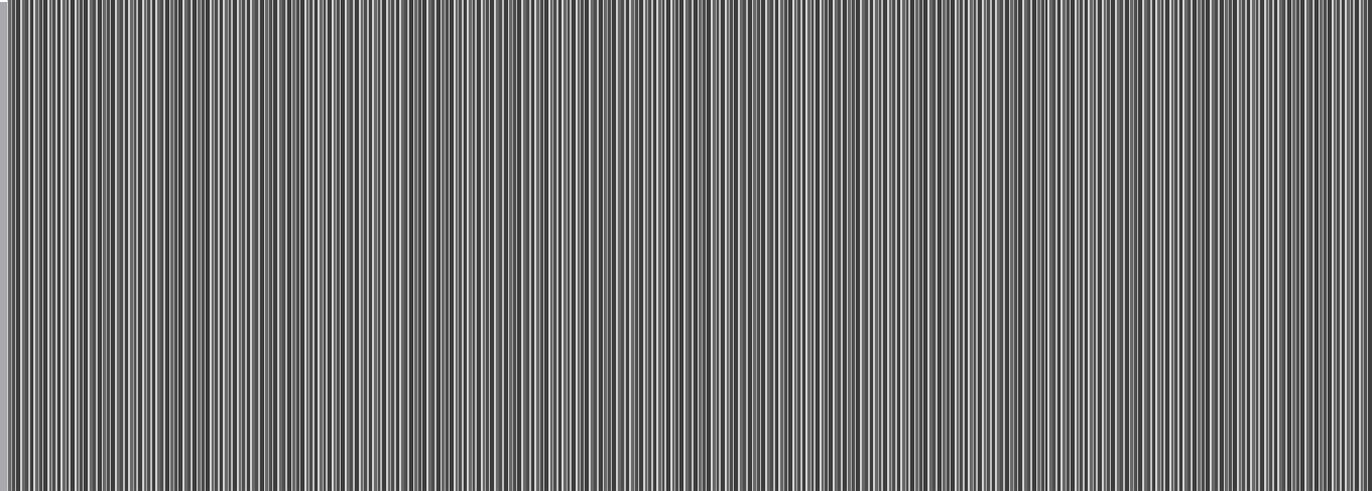
Frente a esto nuevos procesos en los que el Estado se encuentra en constante convivencia con actores delincuenciales, es necesario crear modelos de gestión y administración pública que respondan a una gestión eficiente, así como la construcción de políticas públicas tanto a nivel de desarrollo social y cultural de las poblaciones fronterizas, como también de prevención ante la avanzada del crimen organizado. El aparato estatal se encuentra como intermediario, entre la legalidad y la ilegalidad, en el sistema económico internacional. En lo que respecta al Ecuador y Colombia, es imperativo que se fortalezca la voluntad política de cumplir con estrategias de desarrollo binacional, que permitan a las poblaciones de frontera una reapropiación de su territorio fuera de las lógicas de violencia criminal.

## 6. Referencias bibliográficas

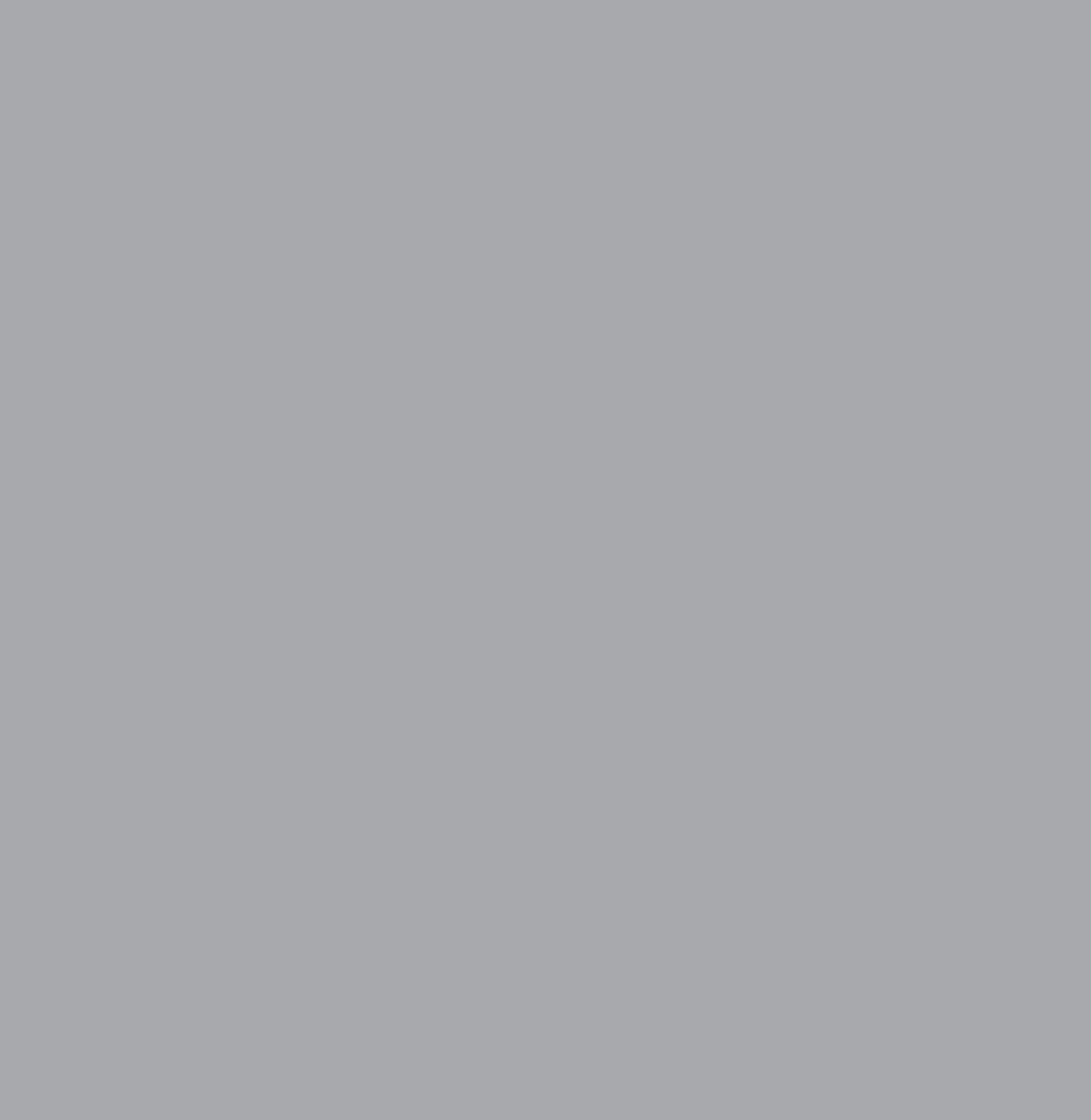
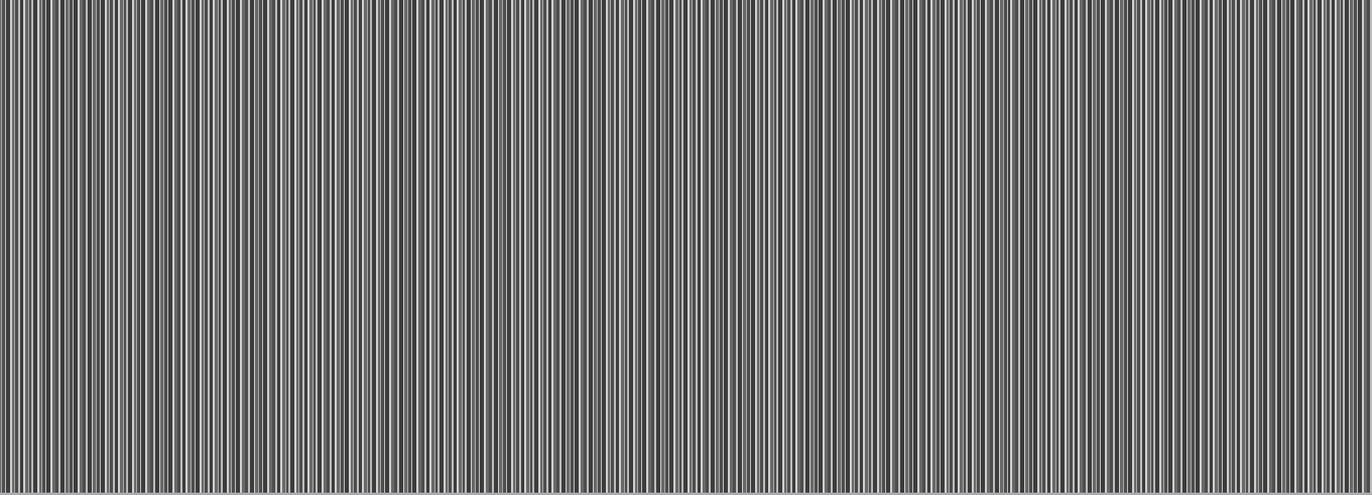
- Casas-Zamora, K., (Ed.) (2013). *Dangerous Liaisons. Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- Carrión, F. (2013). De la frontera binacional al sistema fronterizo global. En F. Carrión (Comp.) *Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema*. Quito: Flacso-sede Ecuador:: 9-16.
- (2013). “Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y su expresión territorial en Latinoamérica”. En F. Carrión (Comp.) *Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema*. Quito: Flacso-sede Ecuador: 17-44.
- Ceceña, A. E. (2004). Los paradigmas de la militarización en América Latina. *Pensamiento y acción por el socialismo*. Rosa Luxemburgo. América Latina en el Siglo XXI. Buenos Aires: 1-11.
- Cignoli, A. (2001). Globalización, trabajo, territorio. *Realidad Económica* n.º 177. Buenos Aires.
- Diario El Comercio (2018). Guacho y el crimen organizado. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/opinion/guacho-crimen-organizado-ecuador-opinion.html>.
- Diario El Telégrafo (2018). Los ataques de 'Guacho' golpean a Colombia y Ecuador en su frontera común. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/guacho-ecuador-colombia-atentados-frontera>.
- Diario El Universo (2018). ¿Quién es Oliver Sinisterra? Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/04/13/nota/6711886/quien-es-oliver-sinisterra>.
- Cortés, A. (2017). Aníbal Quijano: marginalidad y urbanización dependiente en América Latina. *Polis* [en línea], n.º 46. Recuperado el 6/1/2019 de <http://journals.openedition.org/polis/12348>.
- Cox, R. (1985). *Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales*. San José: Flacso-sede Costa Rica. Recuperado de [http://enlaceacademico.ucr.ac.cr/sites/default/files/publicaciones/Poder\\_Orden\\_Mundial\\_Cap3.pdf](http://enlaceacademico.ucr.ac.cr/sites/default/files/publicaciones/Poder_Orden_Mundial_Cap3.pdf)
- (1993). *Gramsci, Hegemony, and international relations: An Essay in method*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1993). *Mutations in social structure of accumulation, New World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gramsci, A. (1973). *Antología*. La Habana: Ed. Ciencias Sociales.
- Giddens, A. (2004). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Editorial Taurus.
- Infobae (2019). Criptomonedas y bienes chinos: la nueva forma de lavar dinero de los cárteles mexicanos, según la DEA. *Infobae*. Recuperado el 6/1/2019 de <https://www.infobae.com/america/mexico/2018/08/20/criptomonedas-y-bienes-chinos-la-nueva-forma-de-lavar-dinero-de-los-carteles-mexicanos-segun-la-dea/>
- Lafebvre, H. (1976). Reflections on the politics of space. *Antipode*, n.º 8, vol. 2, pp. 30-37
- Mantilla, S. (2009). Hacia una perspectiva “glocal” del conflicto armado en Colombia: dinámicas y actores en los espacios transfronterizos y transnacionales. *Revista Papel Político*, vol. 14, n.º 2, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, pp. 581-607.
- (2014). Articulaciones “glocales” y transfronterizas del conflicto armado colombiano en la Amazonía colombo-ecuatorial, *CONfines de relaciones internacionales y*

- ciencia política*, vol. 10, n.º 19. Monterrey ene./may. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-35692014000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692014000100003)
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2004). Informe Mundial sobre las Drogas. *Análisis*, vol. 1. Viana:-: Publicación de las Naciones Unidas. Recuperado de [https://www.unodc.org/pdf/WDR\\_2004/wdr2004\\_vol1\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/pdf/WDR_2004/wdr2004_vol1_spanish.pdf)
- Oslender, U. (2002). Espacio, lugar y movimientos sociales: hacia una “especialidad de resistencia”. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Universidad de Barcelona, vol. VI, n.º 115. Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-115.htm>.
- Preciado Coronado, J. (2010) *La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional*. Guadalajara/Ciudad de México: Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos Universidad de Guadalajara/Clacso, vol. 1, n.º 1, 65-94.
- Ratzel, F., Rudolf K., Halford, J. M., Haushofer, K., Hillion, A., Weigert, H. W., y Spykman, N. J. (1975). *Antología geopolítica*. Buenos Aires: Editorial Pleamar.
- Espinosa, R. (Ed.) (2008). *Las fronteras con Colombia*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes crimilegales: repensando el poder político del crimen organizado. *Íconos* n.º 55.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades]-DNP-PFP (2014). *Plan Binacional de Integración Fronteriza 2014-2022*. Quito: Senplades/DNP. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/PLAN-BINACIONAL-28-11-2014baja.pdf>.
- Spykman, N. (1942). *América 's Strategy in Politics*. New York: Harcourt, Brace and Company: 46.
- Weber, M. (2002) *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.





# Coyuntura



# Transgresión del derecho al desarrollo desde la (anti)cooperación derivada del derecho a la transferencia de tecnología<sup>1</sup>

*Transgression of the right to development from the (anti) cooperation derived from the right to technology transfer*

Tirson Mauricio Duarte Molina

Investigador de la Universidad de San Buenaventura Cali, Colombia

Correo electrónico: subescritor@gmail.com

*Recibido: 21-diciembre-2018. Aceptado: 26-febrero-2019.*

## Resumen

El propósito del estudio es plantear, desde la hermenéutica de Ricoeur, la forma en la que la tendencia al desarrollo, enmarcado en el derecho que lleva su nombre, se ha válido de diferentes instrumentos, como el derecho a la transferencia de tecnologías y la cooperación internacional de carácter técnico, para su realización y la transformación de la sociedad hacia un estado superior: la sociedad del conocimiento. Así, tomando a Žižek como expositor de la teoría crítica de la modernidad, y efectuando un esbozo respecto a las categorías mencionadas, se procura la demostración del traslazo suscitado respecto de los instrumentos de realización del derecho al desarrollo, dándose una transfiguración en la cooperación, que se instaura como un aparato ideológico de la hegemonía capitalista originador de las interferencias Norte-Sur y del discurso de autorreferenciación que, bajo el espectro de la ideología, imposibilita la diferencia entre lo “nuevo” y lo “viejo”, generando situaciones que son propias de las contradicciones del (pos)modernismo, en el cual la transferencia de tecnologías consigue efectos contrarios a los esperados y presuponen la evolución de la sociedad hacia el Estado transnacional.

---

1 Este artículo es uno de los resultados de la línea de investigación “Análisis de la función legislativa y la función judicial desde el marco del derecho internacional y la constitucionalización del derecho contemporáneo” del semillero de investigación Diaphanum, el mismo que pertenece al Grupo de Investigación Problemas Contemporáneos del Derecho (Gipcodep), de la Universidad de San Buenaventura Cali en Colombia.

**Palabras claves:** derecho al desarrollo, transferencia de tecnología, cooperación internacional, anticooperación, Estado transnacional, capitalismo, espectro de la ideología.

### Abstract

The purpose of the study is to propose, from Ricoeur's hermeneutics, how the trend towards development, framed in the law that bears his name, has been validated by different instruments such as the right to technology transfer and international technical cooperation for its realization and the transformation of society towards a higher state: the knowledge society. Thus, taking Žižek as an expositor of the critical theory of modernity, and making an outline with respect to the aforementioned categories, the demonstration of the overlap raised with respect to the instruments of realization of the right to development is sought, giving a transfiguration in cooperation, that is established as an ideological apparatus of capitalist hegemony originating North-South interference and self-referential discourse that, under the specter of ideology, makes the difference between the 'new' and the 'old' impossible, generating situations that are typical of the contradictions of (pos)modernism where the transfer of technologies achieves effects contrary to those expected and presuppose the evolution of society towards the transnational State.

**Keywords:** right to development, technology transfer, international cooperation, anti-cooperation, transnational state, capitalism, spectrum of ideology.

## 1. Introducción

Los constantes enfrentamientos del hombre contra el hombre a lo largo de los siglos dieron como resultado la Declaración Universal de los Derechos Humanos tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Estos derechos deben ser entendidos como el grupo de prerrogativas que le son innatos al hombre, derechos inalienables y entrelazados entre sí, y que de la violación de uno de ellos se pueden ver afectados otros. Es preciso tener en cuenta que la doctrina jurídica ha dividido estos derechos en cuatro grandes categorías que, con el pasar de los años y, consecuentemente, con la relación entre tales derechos, se han dado por anacrónicas e incompatibles con el principio de indivisibilidad (Bonet de Viola, 2016). No obstante, debido a la importancia que dichas categorías tuvieron en su momento, es menester traerlas a colación:

- 1.<sup>a</sup> generación: derechos civiles y políticos.
- 2.<sup>a</sup> generación: derechos económicos, sociales y culturales.
- 3.<sup>a</sup> generación: derecho a la paz y la buena calidad de vida.
- 4.<sup>a</sup> generación: derecho a las nuevas tecnologías.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Desde la perspectiva de Bustamante (2001), el objetivo de este derecho hace referencia a la democratización de la tecnología informática para que se encuentre más cerca de los individuos. Se trata, entonces, de una vía de acceso a la información y el conocimiento; lo que trae consigo un cambio cualitativo de autogestión social, control social horizontal y participación ciudadana.

Cada una de estas generaciones enmarca derechos reconocidos durante un momento histórico en el que, debido a las circunstancias dadas, eran necesarios para la garantía de mínimos para que los individuos pudiesen desarrollar de mejor manera su vida; esto, de acuerdo con el enfoque de protección progresiva de los derechos humanos (Aguilar, s.f.). Por lo anterior, y como consecuencia del avance tecnológico, nació una de las más recientes generaciones de derechos; aquella que corresponde a la protección del desarrollo (Gómez Isa, 2002); no obstante, con la implementación de la cooperación internacional como el mecanismo que conduce a la materialización efectiva del derecho al desarrollo de países subdesarrollados o en vía de desarrollo, desde lo planteado por Llistar (2015), se han traslapado los verdaderos intereses de aquellos Estados que se ofrecen como donantes. Lo anterior obedece precisamente a la relación entre países del Norte y Sur geopolíticos, atendiendo que, en el mundo, pero de manera particular en los países empobrecidos, en su gran mayoría pueblos del Sur, se han reconocido una serie de problemáticas que tienen su origen en una vulneración a los derechos de las personas, los pueblos y la naturaleza (Llistar, 2015).

Dicha vulneración es relacionada de manera continua con el subdesarrollo al compararla con Estados en otras condiciones (Ellacuría, 1987; Llistar, 2015), en cuanto este estado es en sí y en relación con los estados de desarrollo una notable vulneración a la solidaridad humana; es decir, “de la naturaleza misma del fundamento de los derechos humanos y lleva consigo la permanente violación de esos derechos” (Ellacuría, 1987, p. 4). Es tal sentido, que estas problemáticas están asociadas con la pobreza económica, violencia armada y el desplazamiento forzoso como su consecuencia (Pastor & Rojas, 2001), falta de libertades democráticas (Sen, 2000), afectación al medioambiente como su destrucción y calentamiento global (Llistar, 2015). Aunado a ello, la cooperación internacional desde la transferencia de tecnologías es observada desde la perspectiva crítica de Sunkel y Catalán (1993), Žižek (2005; 2012) y Llistar (2015) como un mecanismo ideológico del capitalismo por medio del cual pretende sostener su hegemonía llevando a la constitución de los mega Estados o Estados transnacionales que ha planteado Druker (1993).

Se advierte en este punto que la categoría “transferencia de tecnologías” se debe entender desde dos sentidos (Paiva, 1991). En primer lugar, en un sentido amplio integrado por casi todo el flujo, a título gratuito, de contenido tecnológico como licencias, estudios, cooperación técnica, comercio (de bienes y servicios) e inversión extranjera; que comprende el paso de un conocimiento de un país desarrollado a otro que no lo es (Paiva, 1991). En un sentido restringido, se entenderá en el momento en que este flujo se da a título oneroso (Paiva, 1991). No obstante, como consecuencia de la relación de esta categoría con la de derecho al desarrollo, se deben abordar los planteamientos anteriores desde la perspectiva de la democratización de la información y el conocimiento; es decir, como una vía de acceso (Bustamante, 2001). Por lo que en el desarrollo del artículo se deberá entender la transferencia de tecnología desde un sentido amplio, se debe tener en cuenta en la misma (con mayor razón) la democratización.

En virtud de lo anterior, mediante el presente artículo se tiene como objetivo analizar la afectación al derecho al desarrollo de las naciones desde los mecanismos traslapados de cooperación; es decir, de anticooperación, en el momento en que esta se enfoca en la ayuda técnica, que no es más que una forma de garantía y protección del derecho a la transferencia de tecnologías; encontrando como pregunta-problema: ¿cuál es el efecto de la anticooperación desde el derecho a la transferencia de tecnologías sobre la materialización real del derecho al desarrollo?

Dado lo que antecede, en primera instancia se conceptualizará el derecho a la transferencia de la tecnología como uno incluido en el derecho al desarrollo desde la teoría crítica hacia la (pos)modernidad de Žižek; y en un segundo momento, se bosquejará, entonces, la afectación a tal derecho desde la anticooperación técnica, teniendo en cuenta la concepción de los Estados transnacionales y yuxtaposición que se puede dar entre ambos (Druker, 1993; Llistar, 2015). De allí que en un primer momento se aborde el derecho a la transferencia de la tecnología como género del derecho al desarrollo; para luego encontrar la influencia de la (anti)cooperación técnica como el devenir del Estado transnacional.

### 1.1. Metodología

Para la elaboración de la presente investigación ha sido necesario realizar una amplia revisión bibliográfica, pues los temas no son tratados en conjunto en un solo texto o en un compilado de ellos. Por tanto, se han leído numerosas obras y artículos que se han evidenciado en las referencias y que abarcan desde la concepción de los derechos humanos, el nacimiento del derecho al desarrollo, la cooperación internacional como forma de realización de él, y el surgimiento de la anticooperación y el Estado transnacional. Para la selección de estos textos se elaboró un diagnóstico sobre tres ejes claves a partir de una categorización general, correspondiente a una revisión sistémica, esto es: un trabajo de síntesis que reporta el nivel de evidencia que tienen las investigaciones sobre un tema particular y que permite hallar tendencias (Villada, Chaves y Jaramillo, 2016). Con lo anterior se plantean:

- El nexo entre el derecho al desarrollo y la cooperación internacional. Dicho de otra manera, la relación entre el derecho a la transferencia de tecnología como garantía del derecho al desarrollo en su realización efectiva por medio de la cooperación. Así, se revisaron los principales documentos de orden internacional sobre el derecho al desarrollo, tales como resoluciones de la Asamblea General de la ONU; y, por otro parte, trabajos escritos de diversos tratadistas respecto de los derechos humanos y del derecho al desarrollo propiamente dicho, tales como Gómez Isa (2002), Ángulo Sánchez (2008), Bustamante (2009) y Mojica (2010).
- En un segundo momento, la búsqueda se centró en el vínculo entre la anticooperación y la transferencia de tecnología, hallando como principal exponente de la primera categoría a Llistar y de la segunda a Bustamante, con lo que se determinó el efecto de las relaciones dinámicas o de interferencia entre los países centrales, semiperiféricos y periféricos y su culminación en la conformación del Estado transnacional desde lo planteado por Druker (1993).

- Por último, en torno al diagnóstico dado por los puntos anteriores y dando lugar a los planteamientos de Žižek (2008) y su dialéctica de “lo nuevo” y “lo viejo”, la búsqueda se enfocó en hallar un principio o categoría conciliadora para lograr ver de manera diáfana los efectos provocados por los nexos entre la anticooperación, países centrales o del Norte geopolítico y la hegemonía del capitalismo por medio de estos mecanismos.

En suma, se procuró identificar y sistematizar conceptos jurídico-doctrinales, así como categorías propias de la filosofía y de las relaciones internacionales, en las cuales se analizó, en relación con estas últimas, el efecto de la cooperación internacional en la materialización del derecho al desarrollo mediante otro derecho conocido como el de transferencia de tecnologías, procurando la identificación del tipo de cooperación sobre la cual se traslapa y afecta las prerrogativas dadas, en tanto que sirven como eje para la constitución de los Estados transnacionales.

Lo anterior, teniendo en cuenta el método hermenéutico de las ciencias sociales que ha planteado Ricoeur (2013) no solo como hermenéutica textual, sino teniendo una precomprensión del ámbito de lo práctico lo que ha llamado *hermenéutica de la acción*, en el entendido que esto requiere “de una dialéctica comparable a la de la comprensión y la explicación en el ámbito de lo textual” (Ricoeur, 2013, p. 64). Esto, tomando como referencia el círculo hermenéutico; es decir:

Un curioso círculo que podría denominarse, en sentido amplio, como un círculo hermenéutico, se descubre aquí: no hay sistema sin estado inicial, pero tampoco tenemos un estado inicial sin intervención; por último, no hay intervención sobre el sistema sin el ejercicio de un potencial que es el de un agente competente. Independientemente de cualquier préstamo que hagamos a la teoría del texto, estos son los rasgos que acercan el campo textual y el campo práctico (Ricoeur, 2013, p. 69).

En otras palabras, la convergencia entre la legibilidad de lo textual, el texto, el cuasitexto y la inteligibilidad de la acción no son fortuitas, pues de ellas se pueden discernir en el mismo campo práctico rasgos que llevan a la suma de la explicación y la comprensión (Ricoeur, 2013). Se ha propendido, entonces, en partir de este método para comprender el funcionamiento, características, realización y garantías propias de los derechos en cuestión en la sociedad capitalista y la evolución de esta misma como consecuencia del progreso desmesurado. De allí que se tenga en cuenta la lucha de los mercados y la dialéctica de lo “nuevo” y lo “viejo” para abarcar tales efectos.

En virtud de los planteamientos antecedentes, en el primer apartado se invita a realizar una aproximación conceptual sobre el derecho a la transferencia de la tecnología como uno incluido en el derecho al desarrollo como garante de su realización, entendiendo el primero de ellos como un derecho de acceso a la información y el conocimiento, evocando así la Resolución AG 41/128 de la Asamblea General de la ONU y diferentes tratadistas que de a poco llevan a considerar el derecho al desarrollo como un *derecho-síntesis*, cuyo fin es la promoción y aplicación de un conjunto de derechos (Gómez Isa, 2002; Bustamante, 2009). No obstante, desde la teoría crítica de la (pos)modernidad, la promoción, aplicación,

y, por demás, garantía y protección otorgada por los Estados democráticos, se ven disminuidas por las interacciones económicas internacionales que afectan el Sur geopolítico (Žižek, 2005, 2012; Ángulo Sánchez, 2008).

En un segundo momento, se bosquejará la afectación del derecho al desarrollo desde la anticooperación, dando observancia a su tipología (Llistar, 2015), y teniendo en cuenta la concepción de los Estados transnacionales y yuxtaposición que se puede dar entre ambos (Paiva, 1991; Druker, 1993; Dávila, 2007; Llistar, 2015).

Para finalizar, las bases de datos revisados y de las cuales se extrajeron los estudios de la presente investigación fueron: Redalyc, Dialnet, New Left Review, y SciELO; además de repositorios pertenecientes a instituciones como Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Universidad Andina Simón Bolívar, entre otras.

## 2. Derecho a la transferencia de la tecnología como género del derecho al desarrollo

Se puede encontrar como el derecho a la transferencia de tecnología hace parte de los derechos humanos innatos al hombre, y por lo cual se convierte en un derecho subjetivo. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el hombre no habita de manera solitaria sobre la faz de la tierra, sino que se encuentra organizado en comunidades y colectividades en las cuales puede cumplir su carácter social y político, tal como lo mencionó Aristóteles al hacer referencia al *zoon politikon* (Theimer, 1965; Gaviria, 2013); es entonces cuando este derecho subjetivo no adquiere un carácter individual, sino que recae sobre los grupos humanos, las comunidades o un Estado (Bustamante, 2009), y es así como dicho derecho a la transferencia de tecnología está totalmente ligado con el derecho al desarrollo; derecho preceptuado en el artículo 1.º de la Resolución AG 41/128 de la Declaración del Derecho al Desarrollo, cuyo tenor dice:

- El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar de un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.
- El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

Conceptualizando aún más sobre este derecho, Gómez Isa (2002) planteó que el mismo debe ser considerado como patrimonio común de la humanidad; así determina que, respecto a su contenido, se debe considerar como un *derecho-síntesis*; esto es, un derecho que integra el conjunto de los derechos humanos y cuyo fin último es la promoción y aplicación de un conjunto de derechos. El derecho al desarrollo, entonces, pretende dar un reforzamiento y profundización de

la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos (Gómez Isa, 2002). En virtud de ello, Ángulo Sánchez (2008) establece que, entre los objetivos del derecho al desarrollo, entendiéndolo como una figura para mejorar el bienestar, la dignidad y la calidad de vida de todos los seres humanos, son el lograr una mayor igualdad económica y social, en la que se atienda esencialmente a las necesidades de los individuos y grupos más vulnerables, en tanto que se prepondera el respeto por la diversidad cultural; de allí que se dé una constante búsqueda de la erradicación de la pobreza y la ratificación de todos los tratados relativos a los derechos humanos sin reservas por parte de los Estados.

Es por lo anterior, y justamente en relación con la concepción de la cooperación internacional, que se ha establecido que dentro de los elementos esenciales del derecho al desarrollo se encuentra “[...] el deber de los Estados de cooperar para el desarrollo y para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional” (Gómez Isa, 2002, p. 4). Se logra encontrar que, dentro de dicha Resolución, artículo 3.3., se expuso:

Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. Los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos.

En tal sentido, se debería propender, de acuerdo con el artículo 4.2. de la Resolución, por la ejecución eficaz de los mecanismos de cooperación internacional para proporcionar los medios y facilidades apropiados para atizar su desarrollo global. Por tanto, se puede llegar a la conclusión de que “[...] la realización del derecho al desarrollo exige la adopción de medidas tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional. Es decir, el derecho humano al desarrollo ‘ha de ser impulsado por la comunidad internacional, por cada Estado y por cada persona’” (Gómez Isa, 2002, p. 6).

Estas medidas, mencionadas por Gómez Isa, se deben entender como la esencia del derecho al desarrollo; esto es, en palabras de Mojica (2010): la materialización de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos para realizar el bienestar societal. Mas no se ha perfeccionado de esta manera por diferentes causas referentes al origen mismo del concepto de desarrollo, pues este se empieza a utilizar para referirse al desarrollo de los países hasta después de la Segunda Guerra Mundial, ya que junto con la descolonización y la consecución de la independencia por parte de los países del “Tercer Mundo” surge el interrogante respecto a las causas de las diferencias entre grupos de países, siendo esta la pregunta central que originará los estudios sobre desarrollo (Bustelo, 1992, 1998). Es en este ámbito que se ha equiparado el concepto de desarrollo al de crecimiento económico (Llistar, 2015); aunque, por su parte, el derecho al desarrollo, desde las perspectivas vistas, hace referencia tanto al crecimiento económico mediante la transferencia de tecnologías como a la satisfacción de diferentes derechos.

Como consecuencia de tales planteamientos, la cooperación toma relevancia no solo en la transición de la teoría a la práctica; sino que es consagrada como instrumento aprobado por la ONU (Castellanos & Gómez, 2014), que constituye un elemento de gran relevancia para encauzar el cumplimiento de lo planteado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y sus respectivos pactos (Castellanos & Gómez, 2014).

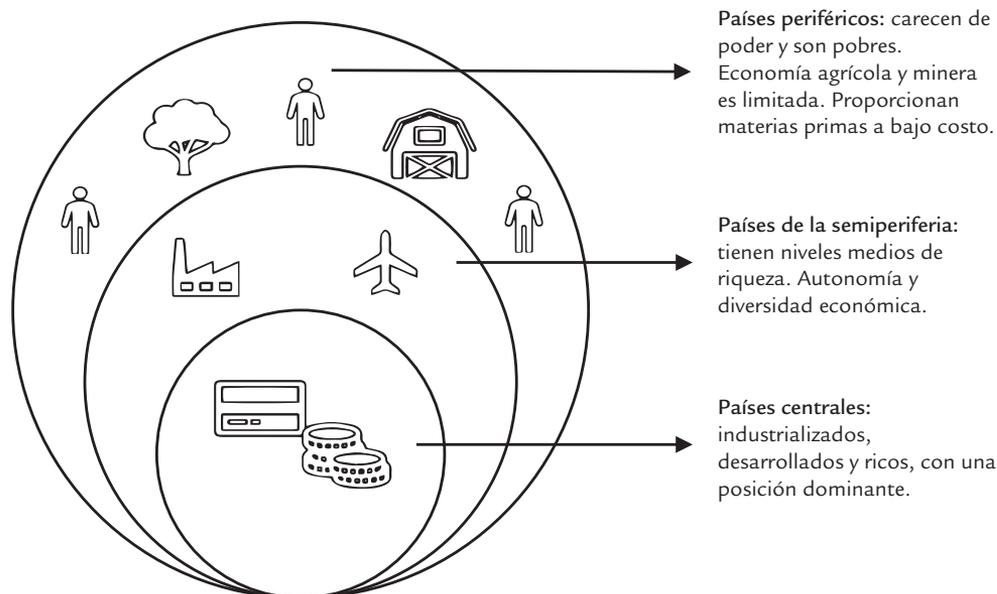
Empero, se debe realizar una digresión para concatenar el nacimiento del derecho a la transferencia de tecnología; así, se halla que, debido a las vicisitudes de la modernidad, el derecho al desarrollo no es de total garantía o protección, pues derivado de los procesos de globalización y de la constante interacción económica; es decir, la lucha en los mercados, se halla una decidida lucha por la supremacía, de una marca sobre otra, o de uno poder sobre otro. Esto, debido a la idea de mercado de producción y generación de plusvalores de cada mercancía (Žižek, 2005, 2012; Ángulo Sánchez, 2008). No obstante, dentro de esta arraigada lucha por la supremacía y obtención del control se ha dado el nacimiento de nuevos derechos, concebidos bajo la concepción del derecho al desarrollo, como lo es el derecho a la transferencia de tecnologías.

En tal sentido, Bustamante (2009), al abordar el derecho a la transferencia de tecnología como una parte del derecho al desarrollo, plantea que, al existir este último con calificativo de derecho humano, se debe motivar a la igualdad entre los Estados, puesto que un derecho al conocimiento es necesario tanto para los países periféricos como para los semiperiféricos<sup>3</sup> (Wallerstein, 1979; 2005) (gráfico 1); en otras palabras, el hecho de que países clasificados como tercermundistas reciban ayuda y transferencia de tecnología, trae consigo problemas en el cumplimiento de los fines propios del Estado por la cobertura que puede dar él mismo en relación con su capacidad de ejecución y condiciones internas; así, dentro de estos problemas de coberturas se pueden hallar, por ejemplo, los servicios públicos, protección ambiental y comunicaciones; e implicando transferencias inversas, en las cuales la centralidad obtiene beneficios diversificados de la periferia. De acuerdo con lo anterior, se puede señalar que:

[...] en una versión simple de lo anterior, las relaciones entre centros y periferias implican transferencias de valor de las segundas a las primeras, por el peso de los procesos productivos monopolizados presentes en las zonas centrales, por lo que obtienen ventajas sobre los procesos productivos periféricos más diversificados, dada una mayor libertad de mercado. Aquí, como en la teoría de Prebisch, las razones del subdesarrollo son *externalizadas* hacia el campo del comercio en el mercado mundial y no hay interrogantes ni respuestas *sustantivas* sobre qué acontece con la reproducción del capital y con las clases dominantes en la periferia (Osorio, 2015, p. 138).

3 Wallerstein, en su teoría del sistema-mundo (1979, 2005), identifica cuatro áreas en el sistema-mundo: centrales, semiperiféricas, periféricas y arena exterior. Para el artículo en desarrollo se han tomado tan solo las tres primeras. Teniendo en cuenta que el centro es el área en la que se concentran procesos productivos relativamente monopolizados, en las zonas periféricas se realizan procesos caracterizados por mayor competencia y libre mercado. Las zonas semiperiféricas reúnen procesos de uno y otro tipo.

Gráfico 1  
Países del centro, semiperiferia y periferia



Fuente: elaboración propia (2018).

Se puede puntualizar que el derecho a la transferencia de tecnología es aquel que promulga “el acto por el cual una persona natural o jurídica transfiere a otra persona [...], un conocer o conjunto de ‘conoceres’ útiles para el logro de fines, o sea, se refiere al conjunto de conocimientos” (Dávila, 2007, p. 4) que protege, en un sentido más estricto, la transferencia de “[...] todo flujo de contenido tecnológico (licencias, estudios, **cooperación técnica**, comercio de bienes y equipo de inversión extranjera” (Paiva, 1991, p. 16 [la negrilla es mía]). En este sentido, se ha dicho que la transferencia de tecnología es el conjunto de conocimientos concretos mediante los cuales se puede adelantar el proceso de modernización de los sistemas productivos de los Estados al mejorar las actividades agrarias, industriales y de servicios, así como el acceso a la información y el conocimiento, implicando la democratización de ellos (Paiva, 1991; Tribunal Económico Europeo, 1991; Bustamante, 2001).

Con todo, al hablar de un derecho a la transferencia de tecnología se debe entender que este es un derecho subjetivo, que no recae en cabeza de un individuo, sino en un grupo humano, una comunidad o un Estado. Debido a ello, este derecho se ha empezado a ubicar como uno perteneciente a la cuarta generación y que, además, se desprende del derecho al desarrollo (Bustamante, 2009).

### 3. (Anti)cooperación técnica como el devenir del Estado transnacional: proyección de un futuro (no) deseado

En relación con lo expuesto en las secciones anteriores, se halla que Druker (1993) menciona que en la sociedad poscapitalista que nacerá de la confrontación entre las ideas marxistas y el capitalismo, se dará inicio a una sociedad de saberes e información. Un similar a la tercera vía que en su momento presentó Noack (1989). En esta sociedad poscapitalista, las organizaciones llegarán a tener más poder que los propios Estados, poder logrado por su capacidad económica y surgido en un mercado de producción y generación de plusvalores (Žižek, 2005, 2012). Druker (1993) menciona que en esta sociedad todas las personas serán especializadas en diferentes áreas del conocimiento, y debido al poder de las organizaciones se crearía una interdependencia entre estas y así mismo entre los Estados, los cuales formarían bloques (económicos) formando así un mega-Estado; o, en palabras de él mismo, el Estado transnacional, en la búsqueda de los saberes y el conocimiento. Esto no es otra cosa que una descripción de la sociedad, resultado de la garantía del derecho al desarrollo mediante los mecanismos de cooperación internacional.

Se hace referencia en este punto al fenómeno de la globalización desde una perspectiva del “conocimiento”, ocasionando que las sociedades que ostenten un mayor nivel de él sean las que tengan el control (Drucker, 1993). Establece Flores (2016), en su análisis a la obra de Drucker, que se realiza una predicción del nacimiento de la “sociedad del conocimiento” como un momento posterior al capitalismo. Expone, además, los ejes estructurales de esta sociedad que conforma el Estado transnacional: 1) el conocimiento determina el liderazgo en la sociedad; 2) innovación producto del flujo de ideas, no del flujo económico, y; 3) dar lugar a la revolución del conocimiento por encima de la revolución industrial; todos permaneciendo en la economía de mercado para el fortalecimiento de las potencias (Flores, 2016).

Sin embargo, dentro de su planteamiento Druker (1993) omite una característica propia del ser humano y que, tal como se planteó en el prolegómeno, ha sido la generadora de conflictos entre iguales; esta característica es la ambición, que conlleva a la búsqueda de poder. Por tanto, los Estados transnacionales y las grandes organizaciones económicas para la conformación de bloques solo tienen como objetivo la búsqueda del poder y, a pesar de estar pensada como un beneficio para la humanidad, la teoría de Druker (1993) olvida la violencia que esta proyección puede generar.

Afín con el planteamiento dado, se debe indicar que la economía de mercado ha originado lo que González y Villacorta (1998), en sus estudios sobre el pensamiento de Marx, han llamado *violencia estructural*; siendo aquella cimentada en la estructura económica de la sociedad y que consiste en el despojo por medio de la acumulación de capitales. Ahora, si bien dentro de este pensamiento marxista no se halla, aún, relación con el tema que nos ocupa, basta con observar el concepto de anticooperación dado por Llistar (2008a, p. 1) en el momento en que

establece que en el contexto de profunda globalización es menester definir todo lo que produzca una interferencia negativa sobre los pueblos empobrecidos, de esta manera:

Si la cooperación al desarrollo se refiere a toda actuación del Norte que comporte (al menos teóricamente) un beneficio para el Sur, es lógico definir la “anticooperación” como todo lo contrario, como toda aquella actuación realizada en y desde el Norte cuyos efectos sean directa o indirectamente perniciosos para el Sur. Además, respecto a esta categoría, Llistar (2008b: 17) ha expuesto:

Anticooperación deriva de “cooperación al desarrollo”, un concepto que el saber popular asocia a todas aquellas acciones del Norte que ayudan al Sur de un modo u otro. Sin entrar en si esto último es acertado o no, resulta intuitivo definir lo contrario, “anticooperación”, como toda aquella acción, sea cual fuere, que se genere en el Norte y que interfiera negativamente en el Sur (indistintamente del canal y ámbito u origen y destino en los que se produzca).

Asimismo, Llistar (2015: 97) ha reiterado que:

En realidad la “anticooperación” [...] aglutina fenómenos como el pago de la deuda ilegítima, el impago de la deuda ecológica, el comercio injusto, la guerra o la venta de armas, la culturalización, la erosión de la soberanía alimentaria, etc. Busca integrar bajo un solo nombre todos aquellos agravios de raíz externa sufridos por colectivos y sociedades empobrecidas.

Ahora, Llistar (2015), recogiendo diversas teorías del desarrollo asociadas con diferentes corrientes del pensamiento, ha establecido diferentes disposiciones para que los países del tercer mundo puedan “curarse de la enfermedad del subdesarrollo” (Llistar, 2015: 98) y alcanzar un próximo y futuro desarrollo. El autor lo resume de la siguiente manera en la tabla 1 que sigue a continuación:

Tabla 1  
¿Qué hacer con el Sur?

Corriente del pensamiento	¿Qué hacer con el Sur?
Liberalismo internacionalista	Hay que dar más ayuda. La democracia y el desarrollo conllevan paz y beneficio Norte-Sur.
Realismo	Conviene dar ayudas para extender el capitalismo y evitar que caiga en el socialismo. Se deben mantener distancias relativas entre países.
Estructuralismo	La cooperación no sirve si no es para cambiar la estructura.
Culturalismo	Se deben enseñar los valores del capitalismo.
Institucionalismo	Cooperar sobre todo en el fortalecimiento de las instituciones.
Neoliberalismo	Aliviar la extrema pobreza, profundizar y modernizar las estructuras del capitalismo.

Fuente: elaboración propia con base en la tesis doctoral de Llistar (2015).

Como una nueva digresión se puede entrever que la fórmula expuesta por Druker (1993) combina en sí un poco de cada pensamiento planteado por Llistar (2008a, 2008b, 2015). Configurándose, de esta manera, la sociedad poscapitalista y Estado transnacional que se origina con la misma, en un mecanismo de anticooperación, que se manifiesta mediante la violencia estructural.

Lo anterior, en relación con el derecho a la transferencia de tecnología como género del derecho al desarrollo responde a una *no-nueva ideología*. Pues si bien nace un nuevo derecho para hacer efectivo el ya reconocido, no puede plantearse propiamente un desarrollo, ya que lo viejo no ha sido suficiente para materializar escenarios deseables. Esto puede descubrirse fácilmente en lo que Žižek (2008) ha nombrado un *espectro de la ideología*, en la cual se da la dialéctica entre lo “viejo” y lo “nuevo”, esto debido a que en el momento en que un acontecimiento anuncia una dimensión, que se inscribe por completo en la lógica del orden existente es (erróneamente) percibido como una ruptura radical con ese pasado; que no ha sido desenmascarado, o, para efectos del presente tema, no ha sido desarrollado propiamente, o sus resultados no han sido los esperados (Žižek, 2008).

Dado esto, de acuerdo con el pensamiento de Žižek (2008), el enunciado advertido por Llistar como “¿qué es necesario hacer con el Sur?”, constituye un espectro de la ideología desde la hegemonía capitalista, pues si se aborda desde la hermenéutica planteada por Ricoeur (2013), esta hace parte de los signos y símbolos lingüísticos de los que se debe tener conocimiento al momento de realizar cualquier comprensión textual, y este enunciado responde no a las necesidades sociales que deben ser satisfechas por la ayuda al desarrollo, sino por el interés que se desprende de las interacciones entre sujetos económicos y corrientes de capital privado.

Se encuentra esto como una crítica social dentro de la cual se da un ataque contra “la forma ideal de la ideología de este capitalismo global (la cual es) el multiculturalismo” (Žižek, 1997, p. 44). Pues, en efecto, los estudios culturales ocultan la presencia masiva del capital (Žižek, 1997), ya que son las categorías de lo particular y lo universal, en las que el intercambio entre los sujetos que en él se ven inmersos caracterizan el (pos)modernismo (Žižek, 1997; Alfaro, 2009). “Dentro de este intercambio de posiciones, la posmodernidad (o postmodernismo) coloca las identidades particulares como el centro de la reflexión y, aún más, como la base epistemológica que hace del conocimiento doxa (Meinen)” (Alfaro, 2009, p. 18).

Sobre esta base, se debe recordar que con la (pos)modernidad se da un doble desplazamiento (Gellner, 1994); en primer lugar, de la cosa al significado y, en segundo lugar, del objeto al sujeto. Sin ir más lejos, el criterio de verdad es anulado haciendo que el discurso se convierta en autorreferencial en tanto no se puede identificar un objeto material que diferencie un discurso del otro (Alfaro, 2009).

Ahora, en relación con este planteamiento, el imperativo social, en este caso el de ayuda y cooperación a los *más pobres*, se muestra como un elemento de represión frente a lo individual (el goce, es decir, el deseo) como en lo social ([pos] modernismo y multiculturalismo) (Žižek, 1997, 2003; Alfaro, 2009).

Como consecuencia de ello, y en virtud del derecho que ocupa este texto, se podría modificar tal enunciado por la cuestión: ¿cómo garantizar el derecho al desarrollo? (ver tabla 2), dando como resultado la no satisfacción de necesidades para la superación del subdesarrollo, manteniéndose así el espectro ideológico y la violencia estructural, e identificando que no hay una diferenciación entre un discurso y el otro.

Tabla 2  
Garantía del derecho al desarrollo

Corriente del pensamiento	¿Cómo garantizar el derecho al desarrollo?
Liberalismo internacionalista	Hay que dar más ayuda. La democracia y el desarrollo conllevan paz y beneficio Norte-Sur.
Realismo	Conviene dar ayudas para extender el capitalismo y evitar que caiga en el socialismo. Se deben mantener distancias relativas entre países.
Estructuralismo	La cooperación no sirve si no es para cambiar la estructura.
Culturalismo	Se deben enseñar los valores del capitalismo.
Institucionalismo	Cooperar sobre todo en el fortalecimiento de las instituciones.
Neoliberalismo	Aliviar la extrema pobreza, profundizar y modernizar las estructuras del capitalismo.

Fuente: elaboración propia con base en la tesis doctoral de Llistar (2015).

Retomando, Bustamante (2009) plantea, siguiendo la línea marxista, que hay una “necesidad en socializar el conocimiento, porque este debe ser público”. No obstante, y mientras el sector privado siga a la cabeza de la adquisición del conocimiento, se seguirá restringiendo la actuación de estos saberes en el campo internacional, pues si bien existen los mecanismos de cooperación internacional, desde la anticooperación se puede establecer, desde el análisis multidimensional, que se presenta anticooperación tecnoproductiva por:

[...] cualquier mecanismo [...] que involucre la creación de tecnologías y redes productivas globales orientadas tanto a la producción como al consumo de la clase consumidora mundial (o Norte global) **en lugar de estar orientadas a las necesidades de la mayoría de la población mundial (y en particular en el Sur global)**. Redes de infraestructuras de transporte (carreteras, puertos y aeropuertos), de energía (oleoductos, gasoductos, pozos, refinerías, plantas de generación [...]), de agua (hidrovías, embalses, puertos [...]). Tienen gran relación con las anticooperaciones comercial, ambiental y militar (Llistar, 2015, p. 103 [la negrilla es mía]).

Por otra parte, y aunado a lo anterior, se encuentra que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los Estados más ricos e industrializados, es decir, centrales, hacia los países del tercer mundo no solo no se incrementa, sino que disminuye (Ángulo Sánchez, 2008). Ahora, es claro que tal ayuda oficial no es del todo “limpia”, pues “las corrientes de capital privado no han logrado ni mucho menos

suplir esta tendencia decreciente no solo en cuanto a la cantidad, sino también en cuanto a la ‘calidad’ de la ayuda” (Ángulo Sánchez, 2008). Así, de acuerdo con lo que se ha expuesto, el capital privado, debido a su naturaleza, se inclina hacia la rentabilidad económica, la obtención de beneficios a corto plazo y por la garantía de que aquellos beneficios puedan ser repatriados por las instituciones financieras y bancarias de las que procede, en lugar de darse una reinversión en las localidades en las cuales se han obtenido y favorecer así su desarrollo (Žižek, 2005, 2012; Ángulo Sánchez, 2008; Llistar, 2015). Todos estos aspectos deben ser considerados como obstáculos a la realización del derecho al desarrollo.

Esto debido a que al sector privado no le interesa dicha transferencia, sino que se enfoca en el valor que adquiere en el mercado dicha producción tecnológica obtenida por la inversión de sus recursos, aun cuando estos han sido ejecutados por un Estado receptor. En suma, todo lo anterior afecta la garantía del derecho a la transferencia de tecnología, entendido como el flujo y transmisión de saberes mediante la cooperación internacional (Paiva, 1991; Dávila, 2007). Puede, como consecuencia, esta (anti)cooperación con relación a la transferencia de tecnología y promoción del desarrollo afectar la soberanía de los Estados receptores, configurando una característica más del Estado transnacional de Druker (1993).

#### 4. A manera de conclusiones

Como corolario se puede encontrar al sistema económico como artífice de dos corrientes contrapuestas entre sí. Por un lado, y desde la perspectiva estatal, propende, aparentemente, por la satisfacción de necesidades sociales. Por otra parte, desde una perspectiva privatista y predominante, acarrea la implementación de mecanismos que no responden a la satisfacción de insuficiencias públicas, sino por la acumulación de capitales. Así, se encuentra que dentro de la progresividad del derecho al desarrollo nace el derecho a la transferencia de tecnología, ambos enfocados en el sentido planteado por Druker y Noack a encontrar una salida del capitalismo y llegar a una sociedad mayormente igualitaria. Sin embargo, no se abordó la ambición como característica propia del ser humano y que puede influir en el desarrollo de tal empresa.

Implica lo anterior que, en la búsqueda de los elementos necesarios para la realización del derecho al desarrollo se estableció como subderecho de él la transferencia de tecnología, entendiendo este como un derecho-acción, en el sentido amplio planteado por Paiva; es decir, la transferencia gratuita y en pro de la democratización del conocimiento. No obstante, con la implementación del derecho a la transferencia de tecnologías y la cooperación técnica que se deriva como su proyecto de realización, esto es, su mecanismo de garantía que trajo consigo las interferencias negativas Norte-Sur, en las cuales los primeros, debido al poder acumulado, obtienen contraprestaciones de la cooperación, dando origen a la anticooperación.

Tal como se expuso, los infructuosos esfuerzos por alcanzar el desarrollo se han convertido para los países desarrollados en los mecanismos de anticooperación para lograr fines propios, esto en el entendido que, como se planteó, la fórmula

expuesta por Druker combina en sí un poco de cada pensamiento planteado por Llistar. Configurándose de esta manera la sociedad poscapitalista y Estado transnacional que se origina con la misma, en un mecanismo de anticooperación que se manifiesta por medio de la violencia estructural. Todo esto deja en evidencia que los derechos humanos, en específico el derecho al desarrollo humano y sostenible, se han materializado en un mundo que es cada vez más proclive al mercantilismo, en el cual el comercio ocupa un lugar primordial.

Responden estas dinámicas de la relación *desarrollo-transferencia de tecnologías-(anti)cooperación* a una *no-nueva ideología*. Esto, debido a que el nacimiento de un nuevo derecho para hacer efectivo el ya reconocido no puede tener como estandarte el desarrollo (propiamente dicho), pues lo viejo no ha sido satisfecho necesariamente para que se pueda dar un escenario realizable. Así, desde el espectro de la ideología de Žižek, esta dialéctica entre lo “viejo” y lo “nuevo”, en el momento en que un acontecimiento anuncia una dimensión que se inscribe por completo en la lógica del orden existente, es (erróneamente) percibido como una ruptura radical con ese pasado, que no ha sido desenmascarado o, para efectos del presente tema, que no ha sido desarrollado propiamente, o que sus resultados no han sido los esperados.

Dado lo anterior, y de acuerdo con la crítica de la (pos)modernidad de Žižek, lo que se enuncia como “lo que es necesario hacer con el Sur?”, constituye un espectro de la ideología desde la hegemonía capitalista, ya que desde la hermenéutica planteada por Ricoeur este enunciado responde no a necesidades sociales por satisfacer mediante la ayuda al desarrollo, sino por el interés que se desprende de las interacciones entre sujetos económicos y corrientes de capital privado.

Es una realidad que el comercio y desarrollo son actividades que deben iniciar un proceso de concordancia entre sí, teniendo en cuenta que el primero es el instrumento y el desarrollo, como progreso y derecho, es el fin, y no al revés; plasmando de esta manera las condiciones instrumentales y teleológicas necesarias para la realización de los derechos. En suma, el axioma que debe orientar la concepción aquí plasmada debe ser clara: tras pensar la categoría de un derecho al desarrollo como derecho humano se retrata el anhelo de la libertad y la dignidad al alcance de todos, beneficiándose de los procesos de transferencia de conocimientos y tecnologías.

## 5. Referencias bibliográficas

- Aguilar, M. (s.f.). *Las tres generaciones de los derechos humanos. Doctrina-CPTRT*. Recuperado de <http://cptrt.net/Documentos/LAS%20TRES%20GENERACIONES%20DE%20LOS%20DERECHOS%20HUMANOS.pdf>.
- Alfaro, R. (2009). *El pensamiento de Slavoj Žižek*. *Revista de Filosofía y Teoría Política*, n.º 40. Universidad Nacional de la Plata. Recuperado de [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3906/pr.3906.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3906/pr.3906.pdf).
- Ángulo Sánchez, N. (2008). *El derecho al desarrollo. Contribuciones económicas*. Recuperado de <http://www.eumed.net/ce/2008b/nas2.htm>.

- Asamblea General de las Naciones Unidas (1986). *Resolución 41/128. Declaración sobre el derecho al desarrollo*. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/41/128>.
- Bustamante, J. (2001). Hacia la cuarta generación de derechos humanos: repensando la condición humana en la sociedad de la tecnología. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, n.º 1. Recuperado de <https://www.oei.es/historico/revistactsi/numero1/bustamante.htm#>.
- Bustamante, D. (2009). *El derecho a la transferencia de tecnología*. Cali: Universidad de San Buenaventura.
- Bustelo, P. (1992). *Economía del desarrollo. Un análisis histórico*. Madrid: Editorial Complutense.
- Bustelo, P. (1998). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Bonet de Viola, A. (2016). Consecuencias de la clasificación de los derechos humanos en generaciones en relación con la justiciabilidad de los derechos sociales. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas - UPB*, vol. 46, n.º 124. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v46n124/v46n124a02.pdf>.
- Castellanos, J., y Gómez, M. (2014). El desarrollo como derecho. Una perspectiva histórica de su consagración jurídica internacional. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 44, n.º 121. Medellín: Universidad de Medellín. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v44n121/v44n121a04.pdf>.
- Dávila, J. (2007). Transferencia de tecnología: licencia y cesión de patentes y know how. *Revista Ventana Legal*. Recuperado de [http://www.ventanalegal.com/revista\\_ventanalegal/transferencia\\_tecnologia](http://www.ventanalegal.com/revista_ventanalegal/transferencia_tecnologia).
- Druker, P. (1993). *La sociedad post-capitalista*. Buenos Aires: Penguin Random House/Grupo Editorial Argentina.
- Ellacuría, I. (1987). Subdesarrollo y derechos humanos. *Revista Latinoamericana de Teología*. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Recuperado de <http://www.re-dicces.org.sv/jspui/bitstream/10972/1129/1/RLT-1992-025-A.pdf>.
- Flores, M. (2016). La globalización como fenómeno político, económico y social. *Revista Orbis*, n.º 34, año 12.
- Gaviria, C. [Canal Andrés Bello] (4/3/2013). *Educación y Democracia*. [Archivo de Vídeo]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=qVWTyVEO8MY>.
- Gellner, E. (1994). *Condiciones de la libertad: la sociedad civil y sus rivales*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Gómez Isa, F. (2002). El derecho al desarrollo como derecho humano. *Aportes Andinos*, n.º 3. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/547/1/RAA-03-G%C3%B3mez-El%20derecho%20al%20desarrollo%20como%20derecho%20humano.pdf>.
- González, L., y Villacorta, C. (1998). Aproximación teórica a la violencia. *Universidad Centroamericana José Simeón Cañas*. Recuperado de <http://www.uca.edu.sv/publica/eca/599art4.html>.
- Llistar, D. (2008 a). La anticooperación: los problemas del Sur no se resuelven con ayuda internacional. *Revista Pueblos*. Recuperado de <http://www.rebellion.org/noticias/2008/1/61416.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2008 b). Decrecimiento y anticooperación. ¿Ayudar al sur decreciendo? *Ecología Política*, n.º 35. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2676595>.

- \_\_\_\_\_ (2015). Anticooperación Norte-Sur. Cuando la coherencia es más importante que la ayuda. El caso de Ecuador y la “cooperación” española [Tesis doctoral]. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya. Institut de Sostenibilitat.
- Mojica, C. (2010). Derecho al desarrollo desde la perspectiva de los derechos humanos. *Política Colombiana*, n.º 5. Bogotá D. C.: Contraloría General de la República.
- Noack, W. (1989). 40 años de experiencia con la economía social del mercado. *El Deber*, Sección 100. Recuperado de [http://www.eforobolivia.org/blog.php?page\\_id=1209](http://www.eforobolivia.org/blog.php?page_id=1209).
- Osorio, J. (2015). El sistema mundo de Wallerstein y su transformación. Una lectura crítica. *Argumentos*, vol. 28, n.º 77. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952015000100007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952015000100007).
- Paiva, G. (1991). *Aspectos jurídicos de la transferencia de tecnología*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Pastor, M., y Rojas, X. (2001). La vulneración de los derechos fundamentales, la procedencia de la acción de tutela para su protección y los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en la fase de consolidación y estabilización socioeconómica del desplazamiento forzoso [Tesis de grado]. Bogotá D. C.: Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de <https://javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis60.pdf>.
- Ricoeur, P. (2013). La hermenéutica y el método de las ciencias sociales. *Cuadernos de Filosofía Latinoamericana*, vol. 34, n.º 109. (Trad.: J. E. González). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5679959.pdf>.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Sunkel, G., y Catalán, C. (1993). *Comunicación y política en América Latina*. [Paper de Investigación]. Recuperado de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/histcrit7.1993.10>.
- Theimer, W. (1965). *Historia de las ideas políticas*. Caracas/Barcelona: Ediciones Ariel.
- Tribunal Económico Europeo (1991). *Acuerdo del Tribunal Económico Administrativo Central*.
- Villada, J., Chaves, L., y Jaramillo, C. (2016). Revisión sistemática sobre habilidades de pensamiento en el aula (2000-2013). *Estudios pedagógicos*, vol. 42, n.º 2. Recuperado de [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-07052016000200021](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07052016000200021).
- Wallerstein, I. (1979). *El moderno sistema mundial*. Tomo I. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Análisis de sistema mundo. Una introducción*. 2.ª edición. Ciudad de México: Siglo XXI Editores
- Žižek, S. (1997). Multiculturalism, or, the Cultural Logic of Multinational Capitalism. *New Left Review*, n.º 225. Recuperado de <https://newleftreview.org/1/225/slavoj-zizek-multiculturalism-or-the-cultural-logic-of-multinational-capitalism>.
- \_\_\_\_\_ (2003). *El sublime objeto de la ideología*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Bienvenidos al desierto de lo real*. Madrid: Editorial Akal.
- \_\_\_\_\_ (2008). ¿Cómo Marx inventó el síntoma? En Žižek, S. (Comp.) *Ideología. Un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2012). *¡Bienvenidos a tiempos interesantes!* Tafalla: Txalaparta.



# La economía de la felicidad y la inversión pública en Ecuador: evidencias de una relación causal

## *The economy of happiness and public investment in Ecuador: evidence of a causal relationship*

Guido Andrés Moncayo Vives

Especialista de Servicios Públicos Domiciliarios en la Defensoría del Pueblo del Ecuador, Ecuador

Correo electrónico: guidomoncayo@gmail.com

*Recibido: 14-diciembre-2018. Aceptado: 1-abril-2019.*

### Resumen

El presente artículo pretende, de manera preliminar, corroborar la hipótesis de que el Estado juega un papel preponderante en la búsqueda de lo que conocemos como el Buen Vivir (para muchos, sinónimo de la felicidad). Para esto, se ha realizado una revisión de los conceptos de felicidad. En la búsqueda de la vinculación de la felicidad con el rol del Estado, se han analizado los principales postulados de lo que se conoce como “la economía de la felicidad”, para finalizar con el estudio de algunos datos macroeconómicos de la última década en Ecuador que apoyan el postulado central de esta investigación. Los resultados arrojados nos llevan a concluir que, cuando el Estado realiza una acertada inversión pública que incentiva a la economía, y esto a su vez mejora la calidad de vida de la población, se pueda propender al Buen Vivir, o, en otras palabras, a la felicidad. Dentro de las principales limitaciones que se presentaron al momento de elaborar este artículo, se encuentra la escasa información, sobre todo del territorio, por lo que se dificultó incluir desagregaciones a escala provincial, análisis que sería interesante desarrollar en el futuro, dado que las realidades son disímiles en las distintas ciudades del país.

**Palabras claves:** Ecuador, Buen Vivir, calidad de vida, desarrollo, bienestar, administración pública, Estado.

### Abstract

The present article pretends, in a preliminary way, to corroborate the hypothesis that the State plays a preponderant role in the search of what we know as Good Living (for many synonym of happiness). For this, a survey of the concepts of

happiness has been carried out and, in the search of the link of this with the role of the State, the main postulates of what is known as the happiness economy have been analyzed, to end with the analysis of some macroeconomic data of the last decade in Ecuador, which support the central postulate of this research. The results are that when the State, through a strong public investment, encourages the economy and with this the population can improve the living standards and with this it can tend to the Good Living, or in other words, to the happiness. Among the main limitations that were presented at the time of preparing this article, there is scarce information, especially at the territorial level, which made it difficult to include disaggregations at the provincial level, an analysis that would be interesting to develop in the future, given that the realities are dissimilar in the different cities of the country.

**Keywords:** Ecuador, Good Living, quality of life, development, welfare, public administration, public, State.

## 1. Introducción

Existe un arduo debate en torno al papel que debe jugar el Estado en la economía y en las sociedades a nivel general. En la región, desde inicios del nuevo siglo, se experimentó una fuerte presencia estatal mediante grandes inyecciones presupuestarias en planes, programas y proyectos de infraestructura y de corte social, que, apalancados en los precios favorables de los bienes primarios o *commodities*, y siendo estos las fuentes de ingresos de la mayoría de las economías latinoamericanas, permitieron el desarrollo y consolidación de una clase media estructural a lo largo y ancho de nuestros países.

Sin embargo, en los últimos años el contexto político y económico en los países latinoamericanos ha dado un viraje hacia las políticas favorables al mercado y a la dinámica del capital, en detrimento de las políticas progresistas y de corte social. Esta postura ideológica, si bien puede generar voces a favor o en contra, denota claramente una restricción importante de los aportes que el Estado puede brindar para que la sociedad alcance un grado de bienestar adecuado, razón por la cual se hace indispensable mantener una posición crítica y alerta de manera constante, para poder evaluar precisamente si el Estado está cumpliendo su rol de manera efectiva.

En este punto, es importante recalcar el hecho de que, independientemente de la posición política que el Estado pueda asumir en un momento determinado, uno de sus roles fundamentales es el garantizar a la ciudadanía calidad de vida digna y adecuada, que para el caso puntual de este estudio la vinculamos directamente con el concepto de felicidad. Es por esto por lo que la hipótesis de esta investigación es que un Estado altamente interventor, especialmente por medio de una inversión pública fuerte, puede generar estados de bienestar adecuados en la población, reflejados en un incremento sostenido del producto interno bruto (PIB), reducción de los niveles de desempleo, una creciente percepción de la satisfacción con la vida, entre otros.

En tal sentido, el objetivo de esta investigación es determinar el grado de relación que existe entre una intervención estatal fuerte, especialmente en inversión pública, y los niveles de bienestar o también llamado calidad de vida en la población. Por otro lado, la metodología utilizada en esta investigación es histórica-deductiva, ya que por una parte se ha trabajado en un recorrido histórico de los conceptos que fundamentan este artículo, con lo cual se ha buscado dar en primera instancia la consistencia y estructura argumentativa al mismo; y, a su vez, es deductiva la metodología de base porque se trabaja, en su segundo momento, a partir de la correlación de variables macroeconómicas en Ecuador, que en la mayoría de los casos se han analizado desde el año 2008. Aquellos datos que por falta de información no se los pudieron analizar desde el año mencionado se los consideró desde la fecha en la que se cuenta con la data requerida. Al final del estudio, se pudo correlacionar y vincular gran parte de las líneas de tiempo y las respectivas variables.

Para analizar este planteamiento, en primer lugar se hace un recorrido conceptual que intenta dar luces de lo que significa la felicidad. Esta vista panorámica del concepto nos permite conocer su enfoque etimológico, filosófico, social, económico y político. El énfasis mayor tiene dos momentos durante el recorrido de este artículo. En una primera instancia, se da un espacio relevante al desarrollo teórico que el concepto tuvo a partir de la segunda mitad del siglo pasado, cuando una serie de economistas ayudaron a determinar ciertas variables importantes al respecto.

En un segundo momento, se analiza que a partir de una vista panorámica de la experiencia latinoamericana en la búsqueda de la felicidad, o “Buen Vivir”, se presentan las principales características de este pensamiento, lo que luego se tratará de corroborar mediante ciertos datos que finalmente nos permitirán comprobar el grado de responsabilidad del Estado en la búsqueda de la felicidad.

## **2. Economía de la felicidad: una mirada panorámica**

### **2.1. ¿Qué es la felicidad?**

El tema de la felicidad no es algo nuevo, y mucho menos su relación directa con la economía y las administraciones públicas. Si bien es cierto que esta temática ha tomado relevancia en las últimas décadas, su estudio es incluso más antiguo que la economía. El término felicidad viene del latín *felicitas*, que puede traducirse como “fértil”, por lo que la felicidad es un estado de ánimo que supone de manera intrínseca el logro de algo, una satisfacción (De los Ríos, 2015).

Los primeros autores que hablaron de felicidad fueron filósofos como Epicuro (341-270 a. C.), quien sostuvo que la felicidad no puede hallarse en la vida disipada, ni en la riqueza, ni en nada que genere dependencia, pues por mantener lo que se tiene, la preocupación impide ser feliz, con lo cual Epicuro relaciona a la felicidad con la ausencia de perturbación y al lograr la paz del alma. Por otro lado, para Aristóteles la felicidad solo puede hallarla el hombre virtuoso, cuya

voluntad tiene una disposición permanente hacia el bien, lo que se denomina virtud, para lo cual hay que considerar que la naturaleza humana tiende hacia las cosas placenteras, huyendo de las tristes y penosas, pero hay placeres que no son bienes, pues son reprochables, y el hombre que los prefiere es un corrupto, que no podrá ser feliz. Ser feliz es realizarse a sí mismo, alcanzar las metas propias de un ser humano (eudemonismo) (*ibid.*).

Con este contexto, se puede definir a la felicidad como el grado con que una persona aprecia la totalidad de su vida presente de forma positiva y experimenta afectos de tipo placentero (citado por Layard y Veenhoven, en De los Ríos, 2015). El ser humano suele sentir felicidad en el momento en que alcanza sus objetivos y en el punto en que logra resolver los distintos retos que el día a día le presenta. Cuando no consigue hacer esto, se produce la frustración, que lleva a la pérdida de la felicidad (*ibid.*). La felicidad es considerada por muchos como la principal meta de vida; prácticamente todos los individuos quieren ser felices (Frey en De Morais & Wickstrom, 2015).

Ahora, al hablar de la temporalidad del estado de felicidad que experimentan las personas, existen dos tipos de características para la felicidad e infelicidad: las de largo plazo, que vienen determinadas por los rasgos de personalidad (el neuroticismo y la extraversión se relacionan significativamente con la satisfacción laboral), la edad y el género (ambas se encuentran asociadas con el bienestar); y las de corto plazo, entre las que están la preocupación sobre quién soy, quién me gustaría ser, el cómo será mi futuro, es decir, se encuentran relacionadas con la autoeficacia, la novedad, la relevancia personal y la situación socioeconómica individual (Warr en Cortés, Ortega, & Ravina, 2017).

Esta idea de felicidad de largo plazo nos hace pensar en la relación que existe entre la felicidad y el bienestar o la calidad de vida de las personas. Según la OMS, la calidad de vida se define como

La percepción que un individuo tiene de su lugar en la existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y en relación con sus objetivos, sus expectativas, sus normas, sus inquietudes. Se trata de un concepto muy amplio que está influido de modo complejo por la salud física del sujeto, su estado psicológico, su nivel de independencia, sus relaciones sociales, así como su relación con los elementos esenciales de su entorno (Ansa, 2008, p. 3).

Como hemos visto, la felicidad es un estado que las personas llegan a experimentar en función de un sinnúmero de factores, muy difícil de aprehender, de concretar, y que si no se tienen las condiciones estructurales básicas, se puede perder fácilmente. Pero hay que tener cuidado con relativizar demasiado el término, porque eso nos llevaría a cometer errores (Ansa, 2008). Todos queremos ser felices, y hay pocas metas en la vida que son compartidas por tanta gente. En este punto, es importante hacer mención a uno de los factores que más se han vinculado con la felicidad, que es la economía de las personas. La actividad económica (la producción de bienes y servicios) ciertamente no es un fin en sí

mismo sino que solo tiene valor en la medida en que contribuye a la felicidad humana (Frey & Stutzer, 2002).

## 2.2. La economía y su relación con la búsqueda de la felicidad

Se podría pensar que la economía de la felicidad es una línea de estudio de corta data, que empezó a investigarse en las últimas décadas, pero en realidad es un tema que tiene una vinculación con la economía desde sus inicios. Antes del siglo XIX fueron muchos los economistas que investigaron y escribieron sobre la felicidad. Adam Smith y Thorstein Veblen fueron los primeros que en su época se anticiparon a hablar de felicidad. En 1759, en su obra *Teoría de los sentimientos morales*, Smith se refirió a las reglas que rigen la conducta humana, mientras que en 1899 Veblen publicó *Teoría de la clase ociosa*, en la que describe el escenario social estadounidense de su tiempo. En las dos obras se hace referencia a tres situaciones relacionadas con la felicidad: 1) la tendencia a comparar socialmente nuestra renta con la de los demás, 2) la adaptación a la renta conseguida y la necesidad de que esta aumente cada vez más y 3) la sobreestimación de la felicidad que reporta un aumento en el índice de la renta (De los Ríos, 2015; Rojas, 2009; Ansa, 2008).

John Stuart Mill señaló en 1848 que apenas es necesario subrayar que una situación estacionaria del capital y la población no implica un estado estacionario en lo relativo al perfeccionamiento humano. En una situación así habría tantas oportunidades como en cualquier otra para todo tipo de cultura intelectual y progreso moral y social, el mismo campo para perfeccionar el arte de vivir y una probabilidad mucho mayor de mejorarlo (Ansa, 2008), haciendo pensar que ese “arte de vivir y su perfeccionamiento” es un sinónimo de realización plena, felicidad.

Luego Keynes, en 1930, hace alusión a la idea de la búsqueda de la felicidad por parte de las personas, en el momento en que clasificó a las necesidades humanas en dos tipos: las absolutas y las relativas. Las absolutas existen independientemente de los pares; los seres humanos requieren satisfacerlas para sobrevivir. Las necesidades relativas son generadas a partir del entorno; la satisfacción proveniente de sentir superioridad, de estar por encima de los otros. Las absolutas pueden ser satisfechas, las relativas llegan a ser insaciables (Charles-Leija, Aboites, & Llamas, 2018).

Luego de este período, a partir de la década de 1960, la perspectiva psicológica o el interés de esta ciencia por estudiar la felicidad se comenzó a observar (De los Ríos, 2015), considerando que la economía de la felicidad investiga los factores detrás de la felicidad de las personas, usando no solo conceptos y herramientas de la economía, sino también de la sociología, de la ciencia política y, especialmente, de la psicología (Nery, 2014; Nazareno, 2004). En los últimos tiempos, el campo cuenta con contribuciones de académicos importantes, resaltándose el hecho de que varios estudios en economía de la felicidad se basan en trabajos de ganadores del Premio Nobel en economía, como Daniel Kahneman, Amartya Sen y Gary Becker (Nery, 2014).

Los economistas Frey y Stutzer, que actualmente son referentes a escala mundial en el tema, han determinado que la felicidad depende de tres conjuntos de factores: factores demográficos y de personalidad, como edad, género y circunstancias familiares, así como nacionalidad, educación y salud; factores económicos, en particular el desempleo, el ingreso y la inflación, y, finalmente; factores políticos tales como el alcance de las posibilidades de los ciudadanos para participar en la política y el grado de descentralización gubernamental (Frey & Stutzer, 2002).

Como vemos, la economía de la felicidad parte de la premisa de que la felicidad de los individuos no está relacionada exclusivamente con el ingreso o el bienestar de los mismos. Abramovitz señaló que “desde Pigou, los economistas generalmente han distinguido entre el bienestar social, o el bienestar en el sentido amplio, y el más restringido concepto de bienestar económico, con el PNB, tomado para ser el objetivo a ser medido como contraparte del bienestar económico” (Easterlin, 1974, p. 90).

La paradoja de Easterlin (1974) demostró que, a pesar de que la felicidad está asociada directamente con una renta más alta, es decir, en cualquier período los individuos ricos son más felices que los pobres (Easterlin, 1974), la felicidad reportada en Estados Unidos entre los años 1946-1970 permaneció, en promedio, estancada, a pesar del fuerte crecimiento económico ocurrido en el período. Estudios posteriores parecen tener confirmado los descubrimientos de Easterlin respecto a la relación a largo plazo entre el estancamiento de la felicidad y el aumento del producto real en Estados Unidos (De Morais & Wickstrom, 2015; Ansa, 2008; The Earth Institute, 2012; Días, 2013).

La paradoja de Easterlin no se comprueba únicamente con lo vislumbrado en Estados Unidos. En Japón, la renta per cápita creció seis veces entre 1958 y 1991, pero la satisfacción de vida reportada por los japoneses permaneció estable en el período o incluso disminuyó (Easterlin en De Morais & Wickstrom, 2015). Países europeos, como Dinamarca, Alemania e Italia, también han experimentado el crecimiento sustancial de la renta real per cápita entre 1965 y 1990, pero un pequeño aumento en la satisfacción de la vida relatada (Diener y Oishi en De Morais & Wickstrom, 2015). Esta paradoja, según The Earth Institute,<sup>1</sup> presenta cuatro posibles explicaciones, a la que agregaré dos más, las cuales analizaremos a continuación.

Una primera razón es la comparación con otros. Son más felices cuando son más altos en la escala social (o de ingresos), sin embargo, en el momento en que todos se elevan juntos, el estado relativo permanece sin cambios (The Earth Institute, 2012; Nery, 2014; Layard en Graham, 2005). Los individuos tienden a compararse entre sí respecto a la posición económica que poseen (Frey y Layard en De Morais & Wickstrom, 2015).

1 The Earth Institute, que hace parte de la Universidad de Columbia en Estado Unidos, es la institución que desde el año 2012 ha generado, de forma anual, el World Happiness Report, que es un documento con el escalafón a escala mundial de los países respecto a su nivel de felicidad (satisfacción con la vida).

El “efecto túnel”, presentado por Albert Hirschman, estudia la compleja relación entre el avance individual y la creciente desigualdad social (Hirschman & Rothschild en Hernández, 2011, p. 223). El efecto túnel es un fenómeno que, de acuerdo con Hirschman, antecede al efecto de envidia que se genera cuando una persona percibe que otros lo aventajan o cuentan con un mejor desempeño. El ejemplo representa a una persona que se encuentra en un atasco a la entrada de un túnel y luego de algún tiempo de espera observa que los autos del carril contiguo empiezan a avanzar, lo cual por un tiempo le causará agrado, esperando que él también pueda hacerlo, pero que al cabo de un tiempo, al no percibir una mejora en la situación de su carril, invadirá el carril contiguo y causará nuevamente el atasco. Esta metáfora consiste en tener en cuenta lo que sucede con mi vecino como indicador de lo que el futuro reserva para mí. Supongamos que el individuo tiene muy poca información acerca de su ingreso futuro, pero sí cuenta con alguna información acerca de la situación económica de sus parientes, vecinos o conocidos. Si a todos ellos les “va bien”, puede esperanzarse en que llegará su turno, “se gratificará de los éxitos de los otros durante algún tiempo” (*ibid.*).

Una segunda razón es que las ganancias no se han repartido de manera equitativa, sino que se han ubicado de manera desproporcionada a las personas que se encuentran en la parte superior de la distribución de ingresos y educación (The Earth Institute, 2012). Este es un factor que definitivamente debe ser abordado por los hacedores de política pública, ya que de otra manera se darán situaciones de trampa de la pobreza y círculos de perennación de condiciones de precarización de los más pobres.

El poder medir el nivel de desigualdad de una economía, cuando esta presenta coeficientes de Ginni con brechas demasiado elevadas entre los más ricos y los más pobres, se hace inevitable. En una sociedad empobrecida, la búsqueda de ganancia material, como se mide convencionalmente de forma general, tiene mucho sentido. Un mayor ingreso familiar (o un mayor Producto Nacional Bruto per cápita) habitualmente significa una mejora en las condiciones de vida de los pobres. Los pobres sufren de terribles privaciones de diversos tipos: falta de alimentos adecuados, trabajos remunerados, acceso a servicios de salud, hogares seguros, agua potable y saneamiento, y oportunidades educativas (The Earth Institute, 2012).

Hay estudios que demuestran que ciertos cambios en políticas públicas hace a los ciudadanos más felices, siempre y cuando se tenga cuidado en no caer en paternalismos por parte del Estado (Nery, 2014). El Estado debe cumplir de forma decisiva su rol de redistribución de la riqueza, con lo cual se podrá garantizar que este no sea un factor que vaya en detrimento del nivel de felicidad de las personas con menos recursos en la sociedad, más aún en los países latinoamericanos en los cuales se ha demostrado que los niveles de desigualdad son los más altos del mundo. Ya lo dijo Rousseau, al afirmar que “la construcción de un Estado democrático genuino requiere evitar las riquezas y pobreza extremas, ya que ambas son funestas para el bien común, pues de las primeras salen los tiranos y, de las segundas, quienes los apoyan” (Uprimny en Hernández, 2011, p. 221).

La tercera razón es que otros factores sociales, como la inseguridad, la pérdida de la confianza social, la disminución de la confianza en el Gobierno, entre otros, han contrarrestado los beneficios percibidos por los mayores ingresos (The Earth Institute, 2012). En este punto, se puede apreciar que muchas veces los factores del entorno en el que se mueven las personas pueden pesar más que el nivel de ingresos, en un momento dado, en el nivel de felicidad.

Es importante que los Gobiernos involucren a las sociedades a participar de manera activa en las decisiones relevantes para las mismas. Las instituciones democráticas, en particular el derecho a participar en las elecciones y votar sobre cuestiones, contribuyen así a la felicidad de los ciudadanos (Frey & Stutzer, 2002). En relación con esto, la descentralización de la toma de decisiones es un medio que ayuda a satisfacer las preferencias de los votantes, ya que los individuos tienden a abandonar las jurisdicciones insatisfactorias, mientras que se sienten atraídos por quienes cuidan las preferencias de la población, lo que en la teoría económica se ha denominado “votar con los pies” (*ibid.*).

Las sociedades han reclamado por mucho tiempo que los Gobiernos definan y ejecuten formas de evaluar el nivel de bienestar de forma diferente al tradicionalmente manejado, que ha estado muy ligado al nivel de renta, como *proxy* de lo que sería una calidad de vida óptima (Domínguez, Guijarro, & López, 2011), y la verdad es que en el proceso político-económico actual, el enfoque de la satisfacción con la vida, hace posible capturar las preferencias y el bienestar de las personas para los bienes públicos de una maneras novedosas (Frey & Stutzer, 2010). Con esto, se puede garantizar que los Gobiernos cuentan con otras formas de medir el bienestar, y que es su obligación el presentar alternativas a las sociedades.

Derivada de esta realidad contemporánea, se ha podido apreciar una demanda de investigación sobre la felicidad por parte de políticos, funcionarios públicos y representantes de grupos de intereses especiales, ya que esperan fortalecer su posición en la competencia por los votos o en la negociación de las políticas gubernamentales. Un ejemplo de ello es la información sobre el valor de los bienes públicos y los males públicos para los análisis de costo-beneficio (*ibid.*).

La cuarta razón es la adaptación. Según las evidencias de los distintos estudios realizados al respecto, me atrevería a diferenciar la adaptación en dos tipos: la adaptación dinámica y la estática. La adaptación dinámica es explicada porque los individuos pueden experimentar un salto inicial en la felicidad cuando sus ingresos aumentan, pero luego, al menos en parte, vuelven a los niveles anteriores a medida que se adaptan a sus nuevos ingresos más altos (The Earth Institute, 2012; Frey & Layard en De Morais & Wickstrom, 2015).

Por su parte, la adaptación estática es aquella que experimentan las personas de lenta o nula movilidad económica ascendente. Hernández la ha llamado la “felicidad sintetizada”, y se presenta cuando las personas no logran lo que se proponen, quieren o necesitan, y de todas formas pueden llegar a ser felices. En efecto, si colocan en perspectiva sus deseos, logros y planes pueden sintetizar la situación como favorable después de todo. Frases como “De pronto no me convenía” o “no era para mí” son, entre otros, procesos cognitivos conscientes e

inconscientes que sintetizan situaciones que ayudan a sobrellevar las consecuencias de las adversidades y posibles frustraciones (Hernández, 2011).

El concepto es corroborado por un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que indica que los países con alta desigualdad y alta felicidad contienen una población con un problema de alejamiento de la realidad; o, en el peor de los casos, población “resignada” o reducida a un estado de relativo contentamiento ante sus condiciones adversas (Lora en Hernández, 2011).

La quinta razón es el efecto de las aspiraciones. De acuerdo con la teoría de los niveles de aspiración, el bienestar individual está determinado por la distancia entre aspiración y realización (Frey y Stutzer en Nery, 2014). En este sentido, la paradoja de Easterlin también puede explicarse, alternativamente, mediante dos mecanismos en los que el individuo compara su ingreso con sus ingresos pasados (adaptación) o con sus ingresos futuros (aspiración) (Días, 2013). Es por esto que se afirma que los grupos de ingresos más bajos tienen un sesgo optimista más pronunciado que los grupos de ingresos más altos (*ibid.*).

De esta forma, se propone que existen dos procesos principales de formación de aspiraciones. El primero tiene que ver con el ingreso relativo: no es el ingreso absoluto lo que interesa, sino la posición en relación con otros individuos. La evaluación subjetiva de esta posición es uno de los determinantes de las aspiraciones de ingreso. El segundo tiene que ver con el ingreso y el consumo pasados (Stutzer en Días, 2013). Es también importante la noción de sesgo cultural como factor cuya influencia debe considerarse, ya que individuos de distintas culturas evalúan sus propias vidas y las de sus países en forma diferente (Lora en Días, 2013).

El tema de las aspiraciones también tiene una fuerte relación con la situación económica estructural en la que se mueven los individuos. El mismo Easterlin agregó a la ya expuesta teoría del ingreso relativo otra explicación que tiene como fundamento la adaptación hedónica o teoría del *set point*, la cual sostiene que cada individuo tiene unas características más o menos innatas (congénitas) y que en función de estas características queda vinculado a un determinado nivel de felicidad que apenas cambia a lo largo de toda su vida (Ansa, 2008).

La sexta es un conjunto de factores que suman en un momento dado a la calidad de vida de las personas, y por ende a la felicidad. Uno importante es el factor desempleo, cuya metodología de estudio respecto a su relación con el logro de la felicidad es análoga a la del caso de la renta (Nery, 2014). El desempleo reduce el bienestar individual de los afectados personalmente, ya que la falta de trabajo deprime el bienestar más que cualquier otra característica, incluidas las negativas importantes, como el divorcio y la separación (Frey & Stutzer, 2010).

El riesgo de desempleo impacta más negativamente sobre la felicidad en el momento en que se perciben escasas oportunidades de encontrar un nuevo empleo (Días, 2013). Al respecto, las cifras corroboran que es menos probable que las personas con altos niveles de educación tengan riesgo de desempleo, respecto con quienes tienen menos educación (Graham en Días, 2013; Rojas, 2009).

Otro factor relacionado y que influye en la felicidad es el de la inflación. El estudio de la felicidad encuentra que una inflación sistemática y sostenida reduce de manera marcada el bienestar reportado (Frey en Nery, 2014). Tanto el desempleo como la inflación hacen parte del entorno económico en el que se encuentran las personas en un momento determinado, y estos son parte de los temas de política pública que más ha atraído de los macroeconomistas es la disyuntiva planteada por la curva de Phillips (Di Tella *et al.* en Rojas, 2009).

El estudio de la felicidad muestra también que existe una fuerte relación negativa entre el tiempo gastado en el recorrido casa-trabajo y los niveles de felicidad, vínculo que se denominó como “La paradoja del desplazamiento casa-trabajo” (*The commuting paradox*). Según estudios de economía urbana, las personas terminan acostumbrándose al tiempo de desplazamiento, a lo que se le suma que sienten una especie de compensación al vivir lejos del trabajo, por tener un costo de vida menor (vivienda menos costosa) y un ingreso relativo mayor (Frey & Stutzer en Nery, 2014).

También se le da importancia al fuerte papel positivo de la seguridad en el lugar de trabajo y en el hogar; y de la calidad de las relaciones sociales y de la confianza. Una vez más, el contexto de vida en el que las personas se desenvuelven cotidianamente es fundamental para alcanzar la felicidad y el bienestar, por lo que, además, a manera de externalidad positiva, se presentan implicaciones directas para la política fiscal y del mercado laboral, en forma de impuestos a la renta y otras contribuciones (Graham, 2005).

Como factor final para considerar dentro de los responsables de la felicidad de las personas, tenemos el relacionado al político. Las instituciones democráticas aumentan el bienestar de las personas considerablemente, teniendo en cuenta, en el caso de las democracias, que votar le da a las personas utilidad (tradicional) y también utilidad procesal, al sentirse parte del evento de la elección (Frey en Nery, 2014). Se ve la combinación de la utilidad tradicional y procesal, “especialmente importante en adaptar libertades y derechos en juicios sociales, así como en los mecanismos de decisión social”. Para él, la violación de “derechos y libertades básicas tiende a ser ignorada en la economía del bienestar tradicional y utilitario” (Sen en Nery, 2014, p. 22).

### 2.3. Algunas experiencias y formas de medir la felicidad

La medición de la felicidad ha sido realizada por medio de algunas metodologías. Ferrer-i-Carbonell (2011) da ciertas características comunes:

Las personas encuestadas en gran parte del mundo han tenido que valorar su satisfacción con la vida o con alguno de sus aspectos, por ejemplo la salud, el trabajo o sus finanzas personales, en una escala finita, ya sea numérica (por ejemplo, de 0 a 10) o verbal (por ejemplo, de “muy mala” a “muy buena”). Cantril (1965), Wilson (1967) y Bradburn (1969) son considerados los padres de las medidas subjetivas, ya que desarrollaron e introdujeron por primera vez este tipo de preguntas en distintos cuestionarios (Ferrer-i-Carbonell, 2011, p. 7).

Justamente lo novedoso y el valor agregado que tiene la economía de la felicidad es que incorpora un tipo de información que la ciencia económica no utiliza: los reportes provenientes de encuestas sobre evaluaciones subjetivas de felicidad o satisfacción con la vida, también llamados reportes de bienestar subjetivo (BS) o de satisfacción general (SG) (Días, 2013). En este sentido, se presentan de forma general tres experiencias relevantes a escala mundial en materia de medición de la felicidad: El Índice de Felicidad Nacional Bruta de Bután, el Indicador de Progreso Genuino o GPI y, finalmente, el utilizado por el World Happiness Report, que se basa en la escalera de Cantril.

El Índice de Felicidad Nacional Bruta (GNH, por sus siglas en inglés) es el primero de su tipo en el mundo. Es considerado como un intento serio, reflexivo y sostenido de medir la felicidad y usar esas medidas para trazar el curso de la política pública (The Earth Institute, 2012). El Reino de Bután, enclavado entre China e India en la cadena montañosa del Himalaya, cuenta con un Producto Bruto Interno de 2090 millones de dólares y 3220 dólares per cápita, según datos del FMI en el 2016. Si solo se consideran estos valores, se estimaría que los productos y servicios producidos en este país son bajos, dando como resultado una capacidad de consumo depreciada, así como también un relativamente bajo estándar de vida de su población (Font, 2018).

La experiencia del reino de Bután surge cuando en el año de 1972, el cuarto rey de Bután, Jigme Singye Wangchuck, declaró que el reino “debería perseguir la Felicidad Nacional Bruta (FNB) en lugar del Producto Nacional Bruto (PNB)... con énfasis no solamente en el crecimiento económico, sino también en la cultura, salud mental, valores sociales, compasión y comunidad” (Freeman en Font, 2018, p. 123). Karma Ura, el ministro de la Felicidad en el Reino de Bután, afirma que “cualquier discusión sobre la Felicidad Nacional Bruta en Bután debe comenzar con el entendido de que difiere de la literatura occidental sobre *felicidad* en dos maneras. Primero, esta es multidimensional (no enfocada únicamente en el bienestar subjetivo con exclusión de otras dimensiones) y segundo, internaliza otras motivaciones afines” (Ura, Alkire & Zangmo, 2013, p. 2).

La experiencia de Bután se diferencia a la medición tradicional del PIB, considerando que al aumentar la producción, una nación puede rápidamente agotar sus recursos naturales, que se registra como un aumento en el PBI incluso a la baja del capital natural, el *stock* de recursos disponibles para la renta nacional puede tener una relación inversa con la FNB: a medida que las circunstancias empeoran, aumenta la posición económica de una nación. En contraste, la FNB está intrínsecamente predispuesta a la sostenibilidad porque reconoce que el desarrollo material no es la única medida válida del progreso humano, y entiende que la disminución de los recursos naturales es un drenaje en lugar de una bendición para el PIB (Alisson en Font, 2018, p. 130).

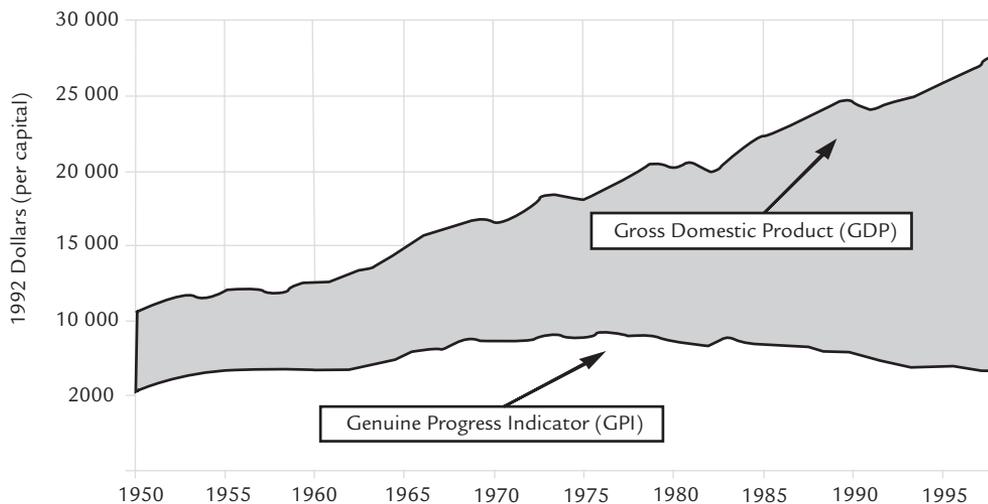
La segunda experiencia de medición de la felicidad es el indicador de progreso genuino o GPI (Genuine Progress Indicator). Este fue desarrollado en 1995 por Cliff Cobb, un economista del Redening Progreso de pensamiento económico de San Francisco como una medida alternativa de bienestar económico y progreso

al PIB. Si el PIB fue diseñado para rendir cuentas, el valor monetario total del consumo y la producción en una economía, el GPI fue diseñado para indicar un progreso genuino en la calidad de vida de las personas y en el bienestar económico, social y ambiental en general (Anielski, 2007).

El GPI aborda siete grandes falacias incorporadas en el PIB y similares cuentas de ingresos nacionales: El PIB considera cada gasto como una adición al bienestar, independientemente de para qué sea ese gasto y sus efectos; el PIB ignora las funciones económicas decisivas que se encuentran fuera del ámbito del intercambio monetario; el PIB no tiene en cuenta los recursos naturales que se requieren para sostener el desarrollo económico actual y futuro, lo que implica que el futuro no tiene valor; el PIB ignora totalmente la distribución del ingreso, los costos sociales de la desigualdad y la pobreza; el PIB contiene gastos intermedios que no contribuyen al bienestar económico; el PIB minimiza el valor de los gastos en educación, salud, servicios sociales y protección del medioambiente porque no refleja los resultados o el rendimiento de la inversión de dichos gastos; y, finalmente, el PIB no mide directamente la inversión en capital social (*ibid.*).

A continuación, se presenta un gráfico que ejemplifica la diferencia observada entre la medición del Producto Interno Bruto (GDP, por sus siglas en inglés) y el GPI, es una serie de tiempo de casi 50 años en los Estados Unidos.

**Gráfico 1**  
PBI de Estados Unidos frente al GPI, 1950-1997



Fuente: elaboración Jonathan Rowe and Mark Anielski. The Genuine Progress Indicator 1998 Update-Executive Summary. Redeñing Progress, 1999 (Anielski, 2007).

Por último, en tercer lugar tenemos el Reporte de Felicidad Mundial (World Happiness Report-WHR). Este es un estudio que se ha realizado desde el año 2012 y que se presenta de forma anual, es publicado por The Earth Institute, que

forma parte de la Universidad de Columbia en Nueva York. En esta evaluación, los entrevistados por las encuestas claramente reconocen la diferencia entre la felicidad como una emoción y la felicidad en el sentido de satisfacción con la vida (Nery, 2014).

El estudio se basa en la encuesta de Gallup World, en la que se pregunta a encuestados (utilizando muestras anuales nuevas de 1000 encuestados de 15 años o más) en cada uno de los más de 150 países, con la finalidad de evaluar la calidad de sus vidas en una escala de 11 puntos que va de 0 a 10, con el peldaño inferior de la escalera (0) como la peor vida posible para ellos y 10 como la mejor posible, basada en la escalera Cantril (The Earth Institute, 2012).

### **3. Aproximaciones a la economía de la felicidad en Ecuador**

#### **3.1. El Buen Vivir o Sumak Kawsay**

En algunos países de Latinoamérica, desde hace algunos años, se ha comenzado a pensar en formas alternativas de considerar el grado de bienestar de sus pueblos, en contraposición a lo hasta ahora conocido y que generalmente ha estado supeditado al nivel de ingresos de los países. Tal vez la forma más conocida y que ha tenido un desarrollo conceptual importante es el denominado Buen Vivir o Vivir Bien, el cual engloba un conjunto de ideas que se están forjando como reacción y alternativa a los conceptos convencionales sobre el desarrollo. Bajo esos términos se están acumulando diversas reflexiones que, con mucha intensidad, exploran nuevas perspectivas creativas tanto en el plano de las ideas como en las prácticas (Gudynas, 2011).

En esta concepción se cuestiona el énfasis convencional de entender el bienestar únicamente como un asunto de ingresos económicos o posesión material, o que solo se puede resolver en el mercado. El Buen Vivir pone el acento en la calidad de vida, pero no la reduce al consumo o la propiedad. También se ha cuestionado intensamente el reduccionismo de presentar el desarrollo como crecimiento económico, y se ha alertado que ello es un imposible, en tanto los recursos naturales son limitados y las capacidades de los ecosistemas de lidiar con los impactos ambientales también son acotados (*ibid.*).

La forma de materialización normativa del Buen Vivir se dio por medio de la construcción social reflejada en las constituciones de Ecuador (aprobada en 2008) y Bolivia (2009). Ese paso sustantivo fue el producto de nuevas condiciones políticas, la presencia de activos movimientos ciudadanos, y el creciente protagonismo indígena (Gudynas, 2011; Gudynas & Acosta, 2011). Estas ideas se construyeron en los países andinos bajo un contexto muy particular. Desde fines de la década de 1990, en ambos países, los movimientos ciudadanos fortalecieron sus críticas a las políticas de mercado y los ajustes fiscales, y con ello los cuestionamientos a las ideas sobre el desarrollo se retomaron, participando de este sentir diversos movimientos sociales, desde sindicatos a federaciones campesinas, desde varias ONG a grupos barriales, con una participación desde las organizaciones indígenas clave en muchos aspectos (García & Guardiola, 2016).

El paradigma del vivir bien combina aspectos de las culturas indígenas (los valores comunitarios, el desarrollo local, libertades reales, la propiedad colectiva de tierras y territorios, la reciprocidad, el respeto y la armonía con la naturaleza) con el creciente rol del Estado tanto en el manejo y control de las fuerzas económicas de producción como en los servicios sociales (Ranta, 2016; Carballo, 2016; Carpio, 2016). Al contrario de lo que proclama, el desarrollo convencional desemboca en un “mal desarrollo”, que conlleva a un “mal vivir” (Tortosa en Gudynas, 2011).

La palabra “maldesarrollo”, por su parte, es una metáfora. Los seres vivos sufren maldesarrollo en el momento en que sus órganos no siguen el código, se desequilibran entre sí, se mal forman. Aunque es una metáfora, a diferencia de “desarrollo”, “maldesarrollo” intenta referirse no a un buen vivir que debería buscarse para las personas, sino a la constatación, primero del fracaso del programa del “desarrollo” y, segundo, a la constatación del mal vivir que puede observarse en el funcionamiento del sistema mundial y de sus componentes, desde los Estados nacionales a las comunidades locales. Al mismo tiempo, si maldesarrollo mantiene la perspectiva estructural, el buen vivir hace énfasis en la satisfacción de necesidades básicas de las personas concretas (Tortosa, 2011).

Este Buen Vivir, en el caso ecuatoriano, además de reflejarse de forma concreta en la Constitución del 2008, se ha visto materializado en los diferentes planes de desarrollo, que en los dos primeros casos, incluso su nombre dejó de contener la palabra “desarrollo”, característica de la forma tradicional de medir el bienestar, para pasar a llamarse “Planes Nacionales para el Buen Vivir”.

Tabla 1  
Planes de Desarrollo del Ecuador en la última década

Plan	Período	Ejes de trabajo	Gobierno
Plan Nacional para el Buen Vivir	2009-2013	Eje 1: Revolución constitucional y democrática Eje 2: Revolución ética Eje 3: Revolución económica, productiva y agraria Eje 4: Revolución social Eje 5: Revolución por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana	Rafael Correa
Plan Nacional para el Buen Vivir	2013-2017	Eje 1: La equidad Eje 2: La revolución cultural Eje 3: El territorio y la revolución urbana Eje 4: La revolución agraria Eje 5: La revolución del conocimiento Eje 6: La excelencia	Rafael Correa
Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida	2017-2021	Eje 1: Derechos para todos durante toda la vida Eje 2: Economía al servicio de la sociedad Eje 3: Mas sociedad, mejor Estado	Lenín Moreno

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) (2009, 2013, 2017).Elaboración: propia del autor.

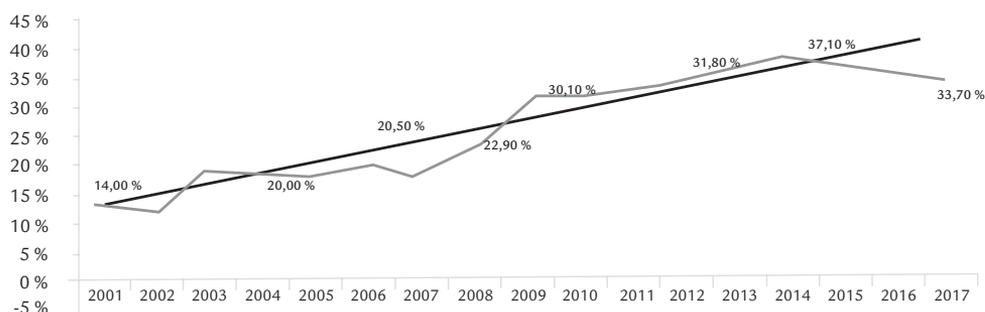
### 3.2. El rol de la inversión pública como motor de la felicidad y el Buen Vivir

Es indudable que el rol del Estado en la búsqueda del Buen Vivir para sus ciudadanos es fundamental. Se lo ve reflejado desde el campo normativo, con la consolidación de una Carta Magna, en el caso ecuatoriano, garantista de derechos del Buen Vivir y de la naturaleza, siendo muy probablemente la primera a escala mundial en considerar a la naturaleza como sujeto de derechos; también se lo ve reflejado mediante la definición de políticas públicas plasmadas en los planes, programas y proyectos generados desde el gobierno.

Es por esto por lo que una parte central del presente artículo busca comprobar que la presencia estatal en la economía ecuatoriana, materializada por medio de la inversión pública, ha sido decisiva a la hora de obtener resultados macroeconómicos que propendan al bienestar y a la felicidad de los ciudadanos. En adelante se presentan una serie de datos oficiales que pretenderán dar validez a este argumento. En primer lugar, al hacer un análisis del comportamiento de la inversión pública (IP) en Ecuador en el período 2001-2017, se observa que la inversión pública como porcentaje del PIB pasó de 14 % en el 2001 a cifras como la del 2014, cuando su ubicó en el 37,10 %, mostrando en todo este lapso una pendiente claramente positiva.

Gráfico 2

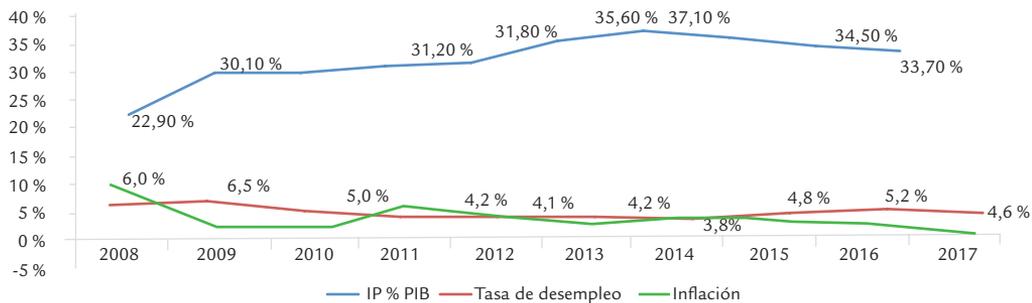
La inversión pública en Ecuador como porcentaje del PIB, 2001-2017



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Registro Sistema de Administración Financiera (e-Sigef) y BCE, - Boletín de Cuentas Trimestrales n.º 102. Elaboración: propia del autor.

Ahora, al cruzar los datos de la IP con factores claves en la economía de cualquier país, como son la tasa de desempleo y la tasa de inflación, encontramos datos interesantes de analizar. Ambas variables han presentado en el período de análisis (2008-2017) una tendencia sostenida a la baja, con una correlación negativa de  $-0,63893117$  y de  $-0,73218476$  respectivamente, lo que significa una marcada vinculación inversa a las variables analizadas; esto es, que mientras más se ha incrementado el nivel de IP en la economía ecuatoriana, menor ha sido el grado de desempleo y de inflación, lo cual se presenta como algo positivo para la economía nacional.

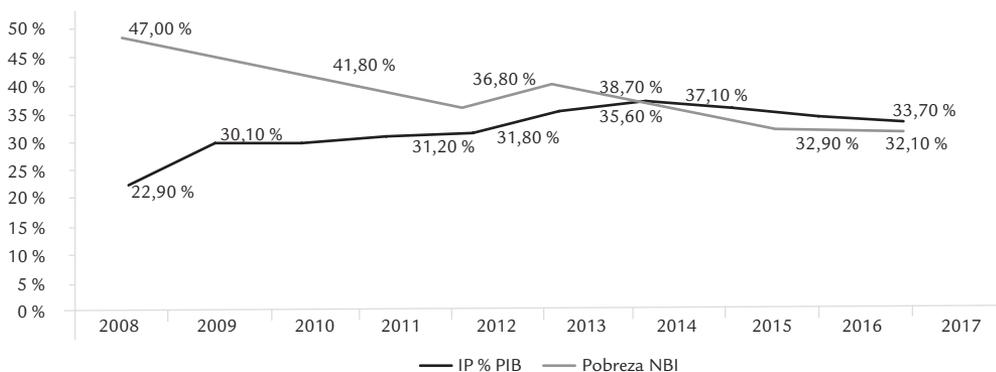
**Gráfico 3**  
La inversión pública en Ecuador en relación con la tasa de desempleo y de la inflación, 2008-2017



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Registro Sistema de Administración Financiera (e-Sigef); BCE, Boletín de Cuentas Trimestrales n.º 102; INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu) e INEC, Índice de Precios al Consumidor (IPC). Elaboración: propia del autor.

De la misma forma, si se comparan los resultados de cruzar el porcentaje de inversión pública en relación con el PIB con los niveles de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el resultado es similar: mientras más IP se ha tenido en el país, menores niveles de pobreza por NBI se han experimentado. Esto se comprueba al obtener el coeficiente de correlación de estas dos series, que nos arroja un resultado del  $-0,8135$ , con un alto nivel de correlación inversa. La IP en el período analizado que ha sido enfocada a la implementación y desarrollo de políticas sociales ha tenido como principales objetivos el Bono de Desarrollo Humano, que es una transferencia condicionada a familias de escasos recursos, el incrementar la tasa de matriculación y escolaridad, así como la ampliación en la cobertura de servicios básicos.

**Gráfico 4**  
La inversión pública en Ecuador en relación con la pobreza por NBI, 2008-2017



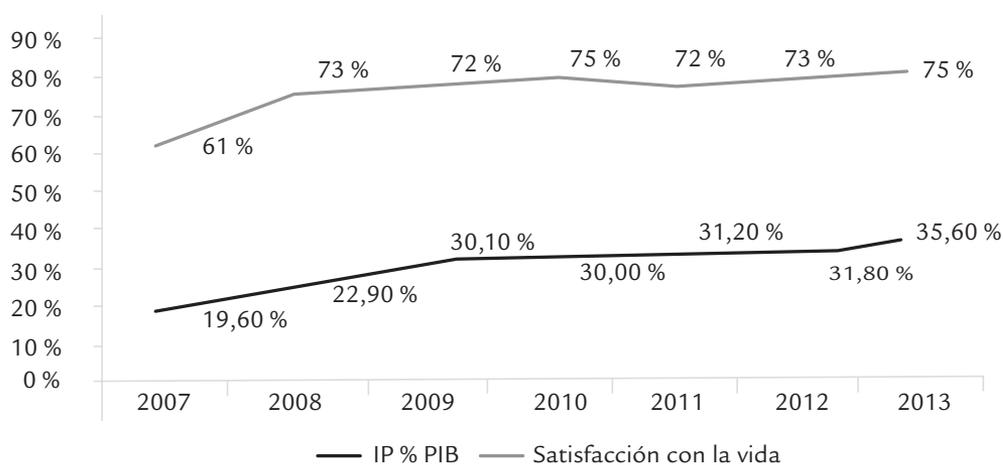
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Registro Sistema de Administración Financiera (e-Sigef); BCE, Boletín de Cuentas Trimestrales n.º 102 e INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu). Elaboración: propia del autor.

Continuando con la dinámica de comparar los resultados observados, esta vez entre la IP y la satisfacción con la vida, en el período 2007-2013, en el cual en el país se consideraba como parte de las metas del Plan Nacional del Buen Vivir el incrementar los niveles de la satisfacción con la vida, se pudo observar que la relación, tal y como muestra el gráfico a continuación, es muy cercana, mostrando un coeficiente de correlación de 0,8080.

La medición o la percepción de la satisfacción con la vida considera variables como el sentimiento del individuo hacia el trabajo, su nivel educativo, su estado de salud, las condiciones de su vivienda, su relación con el medioambiente, su participación dentro de la comunidad, así como la satisfacción en general con la vida. Muchas de estas variables son también analizadas en el nivel de pobreza por NBI y en otro tipo de mediciones similares, lo cual ratifica el amplio espectro de factores considerados en este indicador.

Gráfico 5

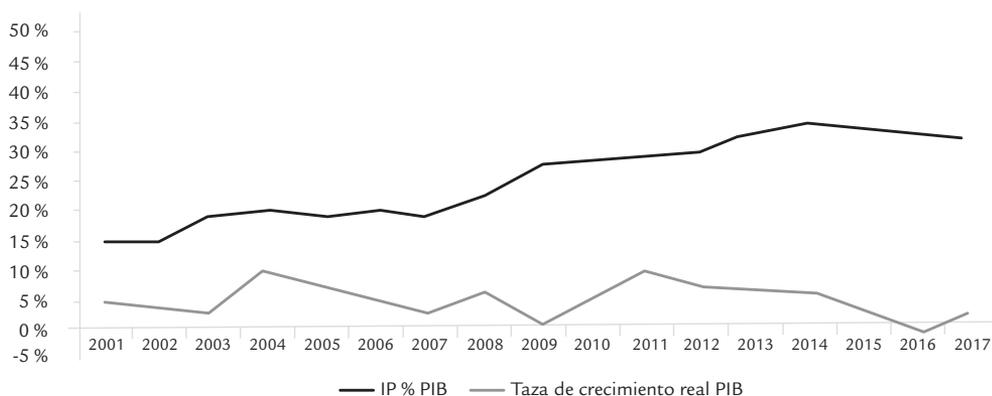
La inversión pública en Ecuador en relación con satisfacción con la vida, 2007-2013



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Registro Sistema de Administración Financiera (e-Sigef); BCE, Boletín de Cuentas Trimestrales n.º 102; INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu). Elaboración: propia del autor.

Ahora, al revisar la relación de la IP con la tasa real de crecimiento del PIB, en el período 2001-2017, se puede observar que, aunque no hay una relación ni directa ni inversa de forma marcada, se descubrió que en ciertos períodos, como por ejemplo en el 2008-2009, 2012 y 2014, se presentaron medidas “contrapuestas”, por parte del Gobierno desde la IP, como respuesta a la tendencia del crecimiento del PIB. Esta estrategia se la puede interpretar como una medida “contracíclica”, a fin de “achatar” en alguna medida los picos (altos y bajos) que se pudieran presentar como parte de los ciclos económicos en el país.

**Gráfico 6**  
**La inversión pública en Ecuador en relación**  
**con la tasa de crecimiento real del PIB, 2007-2013**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Registro Sistema de Administración Financiera (e-Sigef); BCE, Boletín de Cuentas Trimestrales n.º 102 y BCE, Cuentas Nacionales Trimestrales del Ecuador. Elaboración: propia del autor.

### 3.3. Niveles de felicidad y satisfacción con la vida en Ecuador

Como se mencionó, desde el año 2012 la Universidad de Columbia, por medio del The Earth Institute, ha generado el World Happiness Report, en el cual se comparan los niveles de satisfacción con la vida de cerca de 150 países alrededor del mundo. Comenzamos con esta medida de escalera, a la que a veces nos referimos como la escalera de Cantril, porque en la actualidad cubre la mayor cantidad de países.

**Tabla 2**  
**Escalafón de Ecuador en el WHR, 2012-2018**

Año	Ecuador en el escalafón de WHR
2012	66
2013	49
2015	48
2016	51
2017	44
2018	48

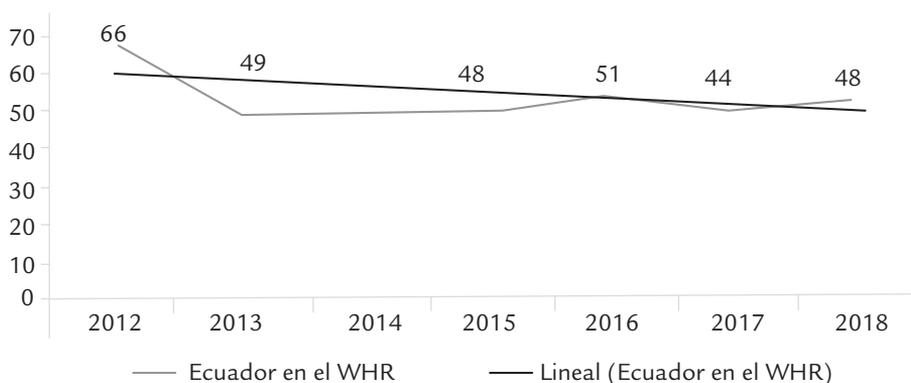
Fuente: The Earth Institute (2012, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018).  
 Elaboración: propia del autor.

Este trabajo, realizado anualmente por la Universidad de Columbia, no solo trata de mostrar el grado de felicidad que tienen o experimentan las personas de un país determinado, sino también cómo se encuentra comparativamente respecto

a los demás países, y en tercer lugar, en el tiempo trata de determinar si el país ha avanzado contundentemente o no en la búsqueda de la felicidad, al comparar la clasificación de arranque (o inicial) en comparación con la clasificación de los años posteriores. En el presente apartado analizamos la posición del Ecuador durante este período y las implicaciones de estos resultados.

Para el año 2015, Ecuador ocupó el puesto 48, con lo cual ascendió 1 puesto respecto al reporte anterior y ese año fue el tercer país a nivel mundial que más avanzó en la escalera de Cantril, respecto a la primera medición, siguiendo a Nicaragua y Zimbawe, entre 125 países analizados. Para el año 2016, a pesar de haber descendido tres lugares en la clasificación mundial, por segundo año consecutivo Ecuador es el país en el tercer puesto que más ha mejorado su situación desde la primera medición, luego de Nicaragua y Sierra Leona. Para entender mejor esto, tomemos el ejemplo de Estados Unidos, que para el 2016 presenta un decremento de su estado respecto al inicial y se encuentra en la posición 93, otro ejemplo es Venezuela que está en la posición 122, cerrando Grecia en la 126.

Gráfico 7  
Escalafón del Ecuador en el WHR, 2012-2018



Fuente: The Earth Institute (2012, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018). Elaboración: propia del autor.

En el año 2017 Ecuador está en el mejor lugar del escalafón de todas sus ediciones desde el 2012, llegando al lugar 44, y en el cuarto puesto en relación con su avance desde el puesto inicial, luego de Nicaragua, Lituania y Sierra Leona. Pero, curiosamente, para el año 2018, si bien descendió del puesto 44 al 48 en el escalafón general, el país bajó bruscamente al puesto 46 respecto a los países que más han avanzado con relación a la medición inicial.

¿Qué pasó con el país y cuál es la razón de su descenso abrupto? Una explicación es que si bien los primeros años pudo avanzar en la escalera de la felicidad más fácilmente, con el pasar del tiempo se le fue haciendo más difícil avanzar cada peldaño en el listado, reflejándose lo conocido como los rendimientos decrecientes, en este caso del nivel de felicidad. Otra explicación es que en el país, probablemente, cambiaron las condiciones políticas, sociales y económicas que se habían experimentado hasta el año 2017, lo cual en cierta forma hizo cambiar la percepción respecto a la felicidad por parte de los ecuatorianos.

Gráfico 8  
Escalafón del Ecuador respecto a la mejora de la situación  
en relación con el estado inicial, 2012-2018



Fuente: The Earth Institute (2012, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018). Elaboración: propia del autor.

Por otro lado, en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo de diciembre de 2017, existe la sección "Armonía personal y con la comunidad". En esta se preguntan a las personas cómo se sienten con siete aspectos de su vida, calificándolos de 0 a 10. Los resultados a escala nacional se dieron debido a que el aspecto mejor calificado es el trabajo y el menor es el nivel educativo. Asimismo, al comparar el nivel urbano con el rural, los datos reflejan que el único aspecto en el que la zona rural está mejor valorado es en el de la participación dentro de la comunidad, mientras que el que está valorado con mayor diferencia entre zona urbana y rural es el nivel educativo.

Según lo indicado por las cifras, el Estado tiene una potestad definitiva en mejorar la calidad de vida de la población y con esto ayudar a que sean más felices. En este punto cabe resaltar el concepto introducido por el Premio Nobel de Economía del 2017, Richard Thaler, denominado "paternalismo libertario", que es entendido como un enfoque que conserva la libertad de decisión pero que permite a las instituciones, tanto públicas como privadas orientar a las personas en direcciones que promuevan su bienestar (Thaler & Sunstein, 2017).

Tabla 3  
Armonía personal y con la comunidad en Ecuador 2017

Aspectos de la vida	Nacional	Urbano	Rural
¿Cómo se siente con su trabajo?	7,23	7,34	7,01
¿Cómo se siente con su nivel educativo?	6,50	6,80	5,89
¿Cómo se siente con su estado de salud?	7,01	7,19	6,64
¿Cómo se siente con las condiciones de su vivienda?	6,75	6,98	6,26
¿Cómo se siente con su relación con el medio ambiente?	6,96	6,99	6,91
¿Cómo se siente con su participación dentro de la comunidad?	6,79	6,71	6,96
¿Cómo se siente con la satisfacción general con su vida?	7,40	7,54	7,10

Fuente: INEC, -Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, diciembre de 2017. Elaboración: Dirección de Información Estadística y Territorial de Senplades (2018).

En tal sentido, el Estado está llamado a tomar acciones para mejorar la calidad de vida de las personas, en un primero momento, sentando las bases estructurales de bienestar (infraestructura, salud, educación etc.) que están acompañados de la erogación de recursos respectiva; y en un segundo lugar, para influenciar en su toma de decisiones sin imponer costos materiales a sus resoluciones, lo que se entiende como paternalismo suave, que incluye los denominados “empujones de comportamiento” (término en inglés conocido como *nudge*) (Hansen, 2017; Loewenstein & Bhargava, 2017).

#### 4. A manera de conclusiones

La felicidad se puede definir como el fin último en la vida de casi todas las personas. Al ser este concepto de tan vital importancia, no es menor la responsabilidad de los Estados de, en primer lugar, disponer de metodologías, instrumentos, herramientas y recursos para su medición y control y, antes de medirlo, disponer de todo un contingente de recursos (económicos, humanos, temporales y demás) para que los ciudadanos de su país lo puedan alcanzar.

Al ser un tema tan relevante, ha sido indagado y estudiado desde tiempos muy remotos por filósofos, pensadores, políticos, artistas y, en fin, un sinnúmero de personas que desde sus ámbitos han buscado interpretar las características, condicionantes y medios para llegar a tenerla. La economía no ha sido ajena a esta búsqueda, y muchos autores consideran que inclusive desde tiempos en que los clásicos como Smith, Ricardo y otros ya delineaban sus aportes a lo que se comenzó a conocer como la ciencia económica, el concepto de utilidad fue definido en una primera instancia como el de bienestar subjetivo y, por ende, estaba más vinculado a la felicidad de lo que se podría pensar.

Sin embargo, es hasta la década de 1960, cuando el tema cobra importancia para investigadores de las áreas de la psicología, la sociología y posteriormente de la economía. Con este nuevo impulso en la búsqueda de definir el contexto en el

que la economía de la felicidad sentaba sus bases de manera científica, se comenzaron a obtener conclusiones como la halladas por Easterlin y su paradoja, en la cual se encontró que siempre los ricos serán más felices que los pobres, pero que más riqueza no dará más felicidad; que la felicidad se encuentra determinada por diversos factores como los sociales, económicos, políticos y de seguridad; que la economía de la felicidad ha considerado algunos conceptos en su estudios, como los de la adaptación, las aspiraciones, las nociones y percepciones de igualdad, el rol decisivo que juega el Estado; entre otras.

La exploración para la definición de conceptos alrededor de la economía de la felicidad no ha sido un esfuerzo solamente desde el mundo desarrollado. Han surgido en países latinoamericanos, especialmente en Bolivia y Ecuador, concepciones alternativas a las del desarrollo económico de los pueblos a partir del incremento del nivel de renta. Un caso emblemático es el llamado “Buen Vivir” o el “Vivir Bien”, que en la última década ha sido el derrotero para la búsqueda del bienestar de muchas naciones latinoamericanas. Estas corrientes de pensamiento alternativas han sentado bases claras respecto al rol protagonista que debe jugar el Estado, con la finalidad de llevar a los pueblos a estándares superiores de bienestar y calidad de vida.

Unos de los instrumentos preponderantes con los que cuentan los Estados para impulsar la búsqueda de la felicidad de sus ciudadanos es la inversión pública. Partiendo de postulados keynesianos, como las intervenciones estatales contracíclicas para el corto plazo y de tendencia económica positiva para el largo plazo, las medidas fiscales expansivas bien manejadas ayudan para que los números macroeconómicos como la tasa de desempleo, la inflación, el crecimiento del PIB e, incluso, la satisfacción con la vida, sean positivos.

## 5. Referencias bibliográficas

- Anielski, M. (2007). *The Economics of Happiness: Building genuine Wealth*. Alberta: New Society Publisher.
- Ansa, M. (2008). Economía y felicidad: acerca de la relación entre bienestar material y bienestar subjetivo. *XI Jornadas de Economía Crítica* (pág. 22). Bilbao: Eco Cri.
- Banco Central del Ecuador [BCE] (2018). Boletín de Cuentas Trimestrales n.º 102. Quito: BCE.
- Carballo, A. (2016). Desarrollo humano, ética y cosmovisión andina. *Economistas sin fronteras*, 22-27.
- Carpio, P. (2016). El Buen Vivir y la economía social y solidaria. *Economistas sin fronteras*, 28-33.
- Charles-Leija, H., Aboites, G., y Llamas, I. (2018). Una revisión de aportaciones que contribuyeron al estudio de la utilidad y la felicidad en la economía. *Análisis Económico*, vol. XXXIII, n.º 84, 57-76.
- Cortés, G., Ortega, M., y Ravina, R. (2017). La inversión pública en educación. ¿Un factor explicativo de la felicidad regional de España? En R. Ravina, *Entornos creativos, empleados felices: una ventaja competitiva en la gestión empresarial y territorial* (págs. 41-59). Madrid: UNO.

- De los Ríos, A. (2015). Felicidad y economía: la felicidad como utilidad en la economía. *Equidad & Desarrollo* (26), 115-143.
- De Morais, P., e Wickstrom, T. (2015). Economía da felicidade: Estudo empírico sobre os determinantes da felicidade em países selecionados da América Latina. *Pesquisa & Debate, SP*, vol. 26, 99-123.
- Días, J. (2013). *La economía de la felicidad en América Latina*. Montevideo: Iecon.
- Domínguez, R., Guijarro, M., y López, B. (2011). Felicidad y desarrollo: el bienestar subjetivo como evaluador final. XIII Reunión de Economía Mundial (págs. 1-10). San Sebastián: Universidad del País Vasco.
- Easterlin, R. (1974). Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence. *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz* (págs. 89-125). New York: Academic Press.
- Ferrer-i-Carbonell, A. (2011). *Economía de la felicidad*. Barcelona: CREI.
- Font, N. (2018). El Índice de la Felicidad Nacional Bruta como complemento ante las limitaciones de los modelos socio-económicos tradicionales: El caso del Reino de Bután. *Journal de Ciencias Sociales*, año 6, n.º 10, 121-132.
- Frey, B., & Stutzer, A. (2002). The Economics of Happiness. *World Economics*, 1-17.
- \_\_\_\_\_. (2010). Happiness and Economic Policy. *CESifo DICE Report*, 3-7.
- García, F., y Guardiola, J. (2016). El Buen Vivir como paradigma societal alternativo. *Economistas sin fronteras*, 4-11.
- Graham, C. (2005). The Economics of Happiness: Insights on globalization from a novel approach. *World Economics*, vol. 6, 41-55.
- Gudynas, E. (2011). Buen Vivir: germinando alternativas al desarrollo. *América Latina en movimiento*, 1-20.
- Gudynas, E., y Acosta, A. (2011). El Buen Vivir más allá del desarrollo. *QueHacer*, 70-81.
- Hansen, P. (2017). La definición de empujón de comportamiento y paternalismo libertario: ¿La mano cabe en el guante? En I. M. Comportamiento, *Manual de economía del comportamiento: finanzas del comportamiento* vol. 3 (págs. 168-224). Ciudad de México: IMEC.
- Hernández, I. (2011). Desigualdad, felicidad y la economía evolucionista. En G. Gutiérrez, & M. Panini, *Darwin y las ciencias del comportamiento* (págs. 219-244). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2017). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo-Enemdu. Quito: INEC.
- \_\_\_\_\_. (2017). Índice de Precios al Consumidor -IPC. Quito: INEC.
- Loewenstein, G., y Bhargava, S. (2017). Economía del comportamiento y políticas públicas: más allá del empujón de comportamiento. En I. M. Comportamiento, *Manual de economía del comportamiento: finanzas del comportamiento*, vol. 3 (págs. 138-153). Ciudad de México: IMEC.
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2017). Registro Sistema de Administración Financiera. e-Sigef. Quito: MEF.
- Nazareno, C. (2004). O custo da felicidade. *RAE executivo*, 17-21.
- Nery, P. (2014). *Economía da felicidade: Implicações para Políticas Públicas*. Brasília: Senado Federal.

- Ranta, E. (2016). La compleja construcción histórica del Vivir Bien en Bolivia: De resistencias indígenas a políticas del Estado. *Economistas sin fronteras*, 18-21.
- Rojas, M. (2009). Economía de la felicidad: hallazgos relevantes respecto al ingreso y el bienestar. *El trimestre económico*, 537-573.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_ (2013). *Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_ (2017). *Plan Nacional de Desarrollo Toda Una Vida 2017-2021*. Quito: Senplades.
- Thaler, R., y Sunstein, C. (2017). Paternalismo libertario. En I. M. Comportamiento, *Manual de economía del comportamiento: finanzas del comportamiento*, vol. 3 (págs. 154-167). Ciudad de México: IMEC.
- The Earth Institute (2012). *World Happiness Report*. New York: Columbia University.
- \_\_\_\_ (2013). *World Happiness Report*. New York: Columbia University.
- \_\_\_\_ (2015). *World Happiness Report*. New York: Columbia University.
- \_\_\_\_ (2016). *World Happiness Report*. New York: Columbia University.
- \_\_\_\_ (2017). *World Happiness Report*. New York: Columbia University.
- \_\_\_\_ (2018). *World Happiness Report*. New York: Columbia University.
- Tortosa, J. (2011). *Maldesarrollo y mal vivir*. Quito: Editorial Abya-Yala.
- Ura, K., Alkire, S., & Zangmo, T. (2013). Felicidad Nacional Bruta e Índice de FNB (GNH). Servindi.

# Tiempos encontrados: frente de colonización y la sentencia del caso del pueblo indígena kichwa de Sarayaku contra Ecuador, 2012

*Times encountered: colonization front and the judgment of the case of the Kichwa indigenous people of Sarayaku vs. Ecuador, 2012*

Adrián Raúl López Andrade

Docente, investigador y director de la carrera de Ciencia Política en la Universidad Central del Ecuador, Ecuador<sup>1</sup>

Correo electrónico: arlopez@uce.edu.ec

*Recibido: 17-enero-2019. Aceptado: 11-febrero-2019.*

## Resumen

La incorporación del espacio amazónico ecuatoriano al territorio nacional da cuenta de un proceso por demás accidentado, incompleto y fragmentado. Las narrativas construidas desde las historias patrias respecto de sus periferias han reforzado los marcos interpretativos desarrollados por los centros urbanos capitalinos, lo que ha sido funcional a la lógica de poder impuesta desde el Estado. El desplazamiento del conflicto y la resistencia a espacios institucionalizados del sistema de justicia nacional e internacional ha sido bien recibido como posibilidad para el ejercicio y vigencia de los derechos colectivos. Esta investigación, sin embargo, cuestiona sus límites, a partir de un análisis historiográfico sobre los procesos de incorporación del espacio amazónico a las dinámicas nacionales del Estado ecuatoriano, lo que ha abonado a un imaginario que recrea formas veladas de exclusión. Para hacerlo, toma la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del pueblo indígena kichwa de Sarayaku frente a Ecuador de 2012. Encuentra, por excepción, cómo esta dinámica ratifica y refuerza el poder estatal y la expansión de su frente de colonización.

**Palabras claves:** Amazonía, Sarayaku, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sistema interamericano, colonización.

<sup>1</sup> Es, a su vez, docente invitado en la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador y en la Universidad de Especialidades Espíritu Santo, las cuales también facilitaron el proceso de investigación del presente artículo.

## Abstract

The incorporation of the Ecuadorian Amazonian space into the national territory reveals an uneven, incomplete and fragmented process. The narratives constructed from the patriotic histories regarding their peripheries have reinforced the interpretive frameworks developed by urban centers, which has been functional to the logic of power imposed by the State. The displacement of the conflict and the resistance to institutionalized spaces of the national and international justice system has been well received as a possibility for the exercise and validity of collective rights. This research, however, questions its limits, from a historiographic analysis on the processes of incorporation of the Amazonian space to the national dynamics of the Ecuadorian State, which has contributed to an imaginary that recreates veiled forms of exclusion. To do so, it studies the 2012 judgment of the Inter-American Court of Human Rights in the case of the Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador. It finds out how, by exception, this dynamic ratifies and reinforces state power as well as the expansion of its colonization front.

**Keywords:** Amazon, Sarayaku, Inter-American Court of Human Rights, inter-American system, colonization.

## 1. Introducción

La incorporación del espacio amazónico ecuatoriano al territorio nacional da cuenta de un proceso por demás accidentado. A principios del siglo **xxi**, todavía es uno fracturado e inacabado. Indicativo de ello es cómo el historiador insigne del Ecuador, Federico González Suárez, en los albores del siglo **xx**, habiendo avanzado ya cinco tomos de su *Historia General de la República del Ecuador*, dedicaba el sexto –de una serie de siete– a la Amazonía. A criterio de González Suárez (1901, p. V-VI), “esa región tiene su historia propia, la cual debía ser contada por separado, porque los sucesos que acontecieron en aquella región no tuvieron influencia ninguna en la vida social ecuatoriana durante la colonia, ni contribuyeron en nada para la prosperidad de ella, ni para su decadencia”. La condición intangible, ilusoria y hasta invisible de la Amazonía, por supuesto, se da desde una lectura de esta hecha desde fuera, algo sintomático de las narrativas de las historias patrias respecto de sus periferias hasta al menos la década de 1960 (Thompson, 1963; Hobsbawm, 1971). Dichos marcos interpretativos, construidos a partir de los centros urbanos capitalinos, emanados del asiento del poder nacional, dotan a estas construcciones narrativas de un marcado enfoque desde el Estado (Deler, 1994).<sup>2</sup> Así, “por lo general, la historia del Ecuador ha sido vista desde el centro político del país” (Maiguashca, 1994, p. 14).

2 Cabe anotar que los trabajos de los autores en cuestión precisamente buscan este enfoque en contraste con otros estudios que compila la obra editada por Maiguashca (1994) sobre el poder regional en Ecuador. Al referirse a estos dos trabajos, Maiguashca indica que “se trata más bien de escribir la historia desde el punto de vista del centro, es decir, del Estado, y de identificar claramente dos procesos que se dieron en el Ecuador decimonónico: la lenta organización de un espacio nacional y la paulatina conformación de una comunidad política ecuatoriana” (1994, p. 15).

La marginalidad de las zonas periféricas en los procesos de construcción nacional se replica en las aproximaciones que, desde el conjunto de las ciencias sociales, se hace a estas. Así, por ejemplo, desde la antropología, Sherry Ortner (1984, p. 143) advertía el modo en que la teoría política económica “en gran medida ignora la importancia de las historias locales y regionales”. Esto es particularmente relevante en el caso de la Amazonía, toda vez que, como reconoce Anne Christine Taylor (1994, p. 17), para poder escribir acerca de la historia de la región amazónica y de su incorporación al Estado nacional, “[se] recurrió a una etnóloga, pues conforme a la división tradicional en nuestras disciplinas, son los antropólogos los que estudian la inmovilidad de las selvas periféricas, mientras los historiadores tratan la dinámica de los ejes centrales”. De esta forma, el proceso de *historización* (Bechis, 2008; Dirks, 1996) de la Amazonía experimenta el doble desafío de la marginalidad espacial y la marginalidad disciplinar; o, en otras palabras, se halla una inclusión desigual de esta región (Altmann, 2017), con la contrariedad de que esto no es anómalo sino funcional al aparente normal devenir de la construcción nacional del Estado.

Recientemente, fallos de la justicia hemisférica supranacional interamericana han sido recibidos como formas plausibles de reparación histórica a la marginalidad estructural de poblaciones originarias y de sus territorios.<sup>3</sup> Se trata de casos que, mediante su judicialización, enfrentaron a grupos humanos subalternos con la máxima expresión del poder en la modernidad: los Estados-nación. No solo son enfrentamientos, sino enfrentamientos aparentemente exitosos para comunidades que se yerguen *victoriosas*, pues en más de un sentido *derrotaron* al Estado, algo que antes o de otros modos no habrían podido conseguir.

Hace algo más de un lustro, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió su sentencia en el caso del pueblo indígena kichwa de Sarayaku contra Ecuador (2012), el cual se remonta a hechos acaecidos en la provincia amazónica de Pastaza en la década de 1990 y a la octava ronda de licitación internacional para la exploración y explotación de hidrocarburos, en la que se incluyó al denominado Bloque 23, superpuesto al territorio de los sarayaku y otros pueblos. La Corte sentenció al Estado ecuatoriano; y, si bien no otorgó todas sus pretensiones a la parte acusadora, dictó una serie de reparaciones materiales e inmateriales con lo que se marcó un hito en el relacionamiento del poder central con la periferia amazónica en Ecuador y, de paso, engrosó la batería de precedentes judiciales en contra de los Estados a favor del respeto para la preservación de los pueblos ancestrales. El caso como tal, desde un principio, fue enfocado como un emblema de la exigibilidad de los derechos colectivos (Melo, 2004) y su buen término ha sido acogido con evidente beneplácito, más aún por los legitimados activos y sus defensores (Melo, 2017).

No obstante de ello, se hace preciso advertir con cautela no solo el desplazamiento del lugar de confrontación desde el enfrentamiento a campo abierto hacia

3 Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Vs. Nicaragua, 2001; Comunidad Moiwana Vs. Surinam, 2005; Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, 2005; Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, 2006; Pueblo Saramaka Vs. Surinam, 2007; Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, 2010.

los tribunales de justicia, sino la adopción de marcos de institucionalización y las reglas del juego que estos últimos acarrear. Así, contradictoriamente a “discursos de la reparación”, Rossana Barragán (2013, p. 225) se ha referido a las sentencias y fallos judiciales como epítomes de los “discursos de la represión”. En otras palabras, ¿se trata de mecanismos efectivos para la reparación de demandas contrahegemónicas de larga data?, o ¿se trata de victorias pírricas que no hacen sino confirmar, por excepción, el poder estatal, toda vez que en seguidilla, y a menudo como consecuencia de las formas de litigio institucionalizado, cerca y entrapa a estos actores en las lógicas hegemónicas del poder?

Por medio del estudio del caso del pueblo indígena kichwa de Sarayaku, el presente trabajo coloca en tensión estas dos narrativas contrapuestas respecto de la justicia supranacional como lugar y medio para la defensa y reivindicación de poblaciones originarias y sus territorios, para lo que en una primera parte aborda, desde un análisis historiográfico, los procesos de incorporación del espacio amazónico a las dinámicas nacionales del Estado ecuatoriano. Una segunda parte ofrece elementos que cuestionan el modo en que se ha construido un imaginario que desde lo nacional (re)crea formas veladas de exclusión. Con ello, la tercera parte pone a la luz de estos cuestionamientos la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Finalmente, se extraen conclusiones y reflexiones finales.

## 2. Procesos de incorporación del espacio amazónico a las dinámicas nacionales del Estado ecuatoriano

El proceso de conquista iniciado a finales del siglo xv e inicios del xvi forjó una narrativa que acentuó el carácter hostil y salvaje de la región oriental, desde las estribaciones de los Andes hacia el piedemonte amazónico. Los cronistas españoles de la época cimentaron una tradición de larga data en la que el espacio amazónico y sus pobladores son enunciados –y nunca comprendidos– desde la alteridad. France Marie Renard, Thierry Saignes y Anne Christine Taylor (1998) recuperan una serie de pasajes de estos cronistas como evidencia de este particular fenómenos. Así, en la Crónica del Perú de Pedro Cieza de León (1553), de mitad del siglo xvi, se puede leer que “de las montañas de los Antis y de su gran espesura, y de las grandes culebras que en ella se crían, y de las malas costumbres de los indios que viven en lo interior de la montaña”. Renard, Saignes y Taylor (1998, p. 35) aclaran que la acepción a la época de los “Antis” hacía referencia a los piedemontes amazónicos de la cordillera oriental; así, “la *montaña* se diferencia por lo tanto claramente de la *sierra* que concierne las regiones elevadas de las cadenas y los altos valles centrales (interiores a las cordilleras) del mundo andino (énfasis como en el original)”.

Un conjunto de factores abonan a esta *exotización* del espacio amazónico. La mezcla de un caluroso y húmedo clima, invariable a lo largo del año, una exuberante e impenetrable flora, una fauna nada distante de monstruosa, relatos de prácticas salvajes que naturalizan conductas bárbaras como el canibalismo, y un misticismo que es encasillado como brujería, todo lo cual deja a merced de fuerzas ajenas e incontrolables el destino de quienes se aventuran a adentrarse en su impredecible espesor. No pocos habían desaparecido, enfermado o muerto.

Pero esta constitución precede a los foráneos europeos. La notoria marginalidad de la Amazonía se remonta antes de la conquista, quedando registros de cómo para la expansión inca también encontró sus límites en las estribaciones orientales de los Andes. En su *Historia General de la República del Ecuador*, por ejemplo, Federico González Suárez se refirió a los límites del Tahuantinsuyo –monarquía inca, la llamó– en tiempos del inca Huayna Cápac (c. 1493-1525). Al norte llegaba a Pasto, al sur a la frontera con los araucanos, al oeste se extendía a las aguas del océano Pacífico, y “por el Oriente circunscribía al imperio la cordillera de los Andes, pues las armas de los incas no lograron nunca avasallar completamente a las tribus que habitaban en los bosques, regados por los tributarios del Amazonas” (González Suárez, 1890: 65). Coincidiendo con ello, Renard, Saignes y Taylor (1998, p. 43), apuntan cómo:

Nos preguntábamos si la transformación de una montaña fecunda y protectora de una cultura Inca presa de convulsiones internas en bosque, lugar de salvajismo anárquico, expresaría el cambio de la metrópoli regional en la capital estatal. Sin embargo, aquello no bastaría para explicar la originalidad del Antisuyu con relación a las otras tres regiones imperiales. Mientras que al norte y al sur (Chinchaysuyo y Collasuyo), el Imperio digería inmensas regiones, era detenido al oeste y al este por dos fronteras: la una oceánica, aunque a sus orillas obtendría sus más bellas victorias conquistando reinos más sofisticados que él; la otra geopolítica donde elementos naturales y gentes resistían mejor que en otros lados a la política expansionista imperial.<sup>4</sup>

Es decir que el piedemonte oriental para el Imperio inca, aún en tiempos de apogeo, significó una frontera “geopolítica” insuperable. Es notorio así, como, no obstante la serie de intercambios económicos, sociales y culturales entre pobladores de la sierra y de la montaña, las formas de relacionamiento difirieron de las relaciones intrasierra o de la sierra con el litoral Pacífico. Son, en definitiva, sociedades confrontadas, en negación mutua, con procesos muy restringidos de contacto.

En este sentido, resulta importante recuperar la noción de “zona de contacto” de Mary Louise Pratt (1991). Según Pratt (1991, p. 33), “utilizo este término para referirme a los espacios sociales donde las culturas se encuentran, se enfrentan y se confrontan entre sí, a menudo en contextos de relaciones de poder altamente asimétricas, como el colonialismo, la esclavitud o sus consecuencias, ya que se viven en muchas partes del mundo de hoy”.<sup>5</sup> La zona de contacto de Pratt traza elementos comunes con el trabajo de Fernando Ortiz (1940) y el desarrollo de su concepto de *transculturación*. Este último, desarrollado por este sociólogo cubano para dar frente a nociones más restringidas pero populares en su tiempo como aculturación y asimilación. Para Pratt, “si bien los pueblos subordinados no

4 El pasaje hace referencia a los cuatro “suyus”, a saber las cuatro grandes divisiones del Tahuantinsuyo o Imperio inca del siglo xv e inicios del siglo xvi. Se trata del Collasuyo al suroeste, el Chinchaysuyo al noroeste, el Antisuyo al noreste y el Contisuyo al oeste.

5 La traducción es mía. En el original citado se lee: “I use this term to refer to social spaces where cultures meet, clash, and grapple with each other, often in contexts of highly asymmetrical relations of power, such as colonialism, slavery, or their aftermaths as they are lived out in many parts of the world today” (Pratt, 1991, p. 33).

suelen controlar lo que emana de la cultura dominante, sí determinan en mayor o menor medida qué absorben en la suya y para qué la utilizan”.<sup>6</sup> En línea con ello, la transculturación sería un resultado o efecto de la zona de contacto.

Si bien es cierto que este concepto logra rescatar la relevancia del conflicto en el choque cultural dentro de un marco colonialista que muchas veces es asimilado, asumido o ignorado, no deja de ser cierto que precisa de puntualizaciones. Es decir, en términos analíticos resulta sumamente práctico, pero no deja de ser tan genérico como a lo que se opone. El caso del contacto prehispánico, colonial e inclusive republicano de las sociedades andinas con los pobladores de la región amazónica se dio de formas muy particulares, con una resistencia que no se asume verdaderamente *dentro de* una zona de contacto, sino que más bien establece contactos episódicos de variable conflicto sin resultados que se amalgaman en lugares comunes compartidos, aun bajo preceptos de subordinación. Se puede cuestionar, de esta manera, el alcance de supuestos analíticos que presuponen una mecánica transcultural como en otros contextos de colonialismo.

Siendo así, al hablar del contacto entre sociedades andinas y amazónicas en torno al siglo xv, Renard, Saignes y Taylor (1998, p. 42) refieren cómo: “las imágenes de espejo que los unos y los otros se proyectan mutuamente, van a probar que, más allá de los intercambios económicos, militares o religiosos, está planteada una cuestión de orden cultural, se confrontan tipos de sociedades que se niegan entre sí: mutua negación que, sin embargo, se abre hacia el otro insertándolo en su seno”. La extensión de esta apertura, no obstante, entra en duda por la resistencia y aislamiento que las sociedades amazónicas, en distinta medida y en distinto tiempo, han mostrado.

Muestra de ello es el periódico “descubrimiento” de la Amazonía por parte de quienes ocupan los asientos de poder en los Andes, seguido de largos momentos de olvido (Goulard, 2010: 193). Desde las primeras expediciones —Diego de Ordáz (1531), Alonso de Alvarado (1535), Gonzalo Díaz de Pineda (1538), Francisco de Orellana (1542; 1545-46)—, en gran medida motivadas por leyendas como la de El Dorado (Villavicencio, 1858), y el establecimiento de dominios territoriales administrativos como la Gobernación de los Quijos hacia 1557 (Landázuri, 1989), pasando por las misiones episódicas de diversas órdenes religiosas de los siglos xvii, xviii, xix e inclusive el xx, hasta los intentos durante la república por integrar al Estado estos territorios, sobre todo por sus riquezas (de la canela al caucho, y de este al petróleo), siempre se ha mantenido una dinámica de avances y retrocesos, al menos hasta los tiempos más recientes.

Es así que, siguiendo lo manifestado respecto de un desarrollo relativamente autónomo de las sociedades del piedemonte oriental, adquiere plausibilidad lo manifestado por Taylor respecto a una rítmica histórica diferenciada entre la costa y sierra ecuatorianas con la región amazónica. En su criterio:

6 La traducción es mía. En el original citado se lee: “While subordinate peoples do not usually control what emanates from the dominant culture, they do determine to varying extents what gets absorbed into their own and what it gets used for” (Pratt, 1991, p. 35).

Por ser lentos los ritmos de la historia de las tierras bajas compaginan mal con la diacronía del resto del país. Se sabe que la división del tiempo en períodos siempre es arbitraria; no obstante, hay consideraciones historiográficas y plausibles razones objetivas que justifican perfectamente que en la Costa y la Sierra ecuatorianas se aislara el siglo XIX como una unidad de análisis. En las tierras bajas, mientras tanto, este ejercicio es absurdo pues, en este caso, se podría hablar de dos siglos XIX, incluso tres, según la manera en que se considere la sangrienta aventura del boom cauchero. Todo lo cual nos lleva a la constatación siguiente. La historia amazónica post-colombina tiene algo peculiar; alterna breves ciclos de aceleración vertiginosa con largos períodos de evolución lentísima o de casi inmovilidad. Además, y esto es fundamental, estos ritmos no dependen en absoluto del dinamismo de los sectores “centrales”, es decir, del eje Quito-Guayaquil (Taylor, 1994, p. 17).

Dicha autora atribuye el fenómeno señalado a tres razones. La primera, una extrema marginalidad sociológica, económica y política de la Amazonía en los países sudamericanos; la segunda, la heterogeneidad social propia de sus diversos grupos humanos con sus consiguientes limitantes comunicacionales –no solo en lo lingüístico, sino en lo económico, cultural y político– entre sí y con los Andes; y, en tercer lugar, la mezcla, un tanto aleatoria y desde fuera confusa, de elementos arcaicos y modernos. En el caso de nuestro país, se acentúan estos procesos: “de todos los países sudamericanos que dan a la selva, el Ecuador es a lo mejor el que más problemas ha tenido en incorporar, incluso ideológicamente, su espacio amazónico (Taylor, 1994, p. 18)”.

Sin embargo, estas explicaciones no dejan de ser producto de miradas externas desde los asientos centrales del poder estatal. Los pueblos amazónicos ecuatorianos son marginales solo en la medida en que acepten dicha marginalidad frente a Quito, lo cual a menudo es un hecho dado desde la capital, pero no viceversa. Taylor también reconoce que la heterogeneidad social de la Amazonía es más compleja y complicada que lo que a simple vista se colige; así, no se puede olvidar las relaciones seculares que mantienen entre sí o que existen pueblos que resultaron de la experiencia colonial y no son reliquias atemporales de un pasado prehispánico. En cuanto a lo tercero, rozaría en posturas cuestionadas que perciben la diferencia social y política de otros entes organizativos humanos como desviaciones institucionales antes que como infraestructura sociopolítica propia (Mair, 2001).

### **3. Construcción de un imaginario desde lo nacional y la (re)creación de formas veladas de exclusión**

El siglo XX, ya bien entrado el mismo de hecho, es el momento en que el Estado nacional refuerza sus intentos de penetración amazónica, recurriendo a discursos y memorias narrativas que evocan una posesión ancestral de los territorios en cuestión. En otras palabras, el Estado se empeña finalmente por una posesión efectiva amazónica que rebase el imaginario colonial de las vastas extensiones orientales de la Real Audiencia de Quito, aupadas por precedentes tan remotos como la cédula real de 1563 del Rey Felipe II, en la que hacia oriente se establecían sus límites de la siguiente forma:

[...] por la tierra adentro, hasta Piura, Caxamarca, Chachapoyas, Moyobamba y Motilonos, exclusivé, incluyendo ázia la parte susodicha los Pueblos de Jaen, Valladolid, Loja, Zamora, Cuenca, la Zarça y Guayaquil, con todos los demás Pueblos, que estuvieren en sus comarcas, y se poblaren: y ázia la parte de los Pueblos de la Canela y Quixos, tenga los dichos Pueblos, con los demás, que se descubrieren [...].

Para dimensionar la situación, Taylor da un panorama de cómo, a inicios del siglo xx, la región amazónica ecuatoriana estaba desconectada del devenir histórico nacional —y continental, sostiene la autora—. Habla, así, de la manera en la que el Puyo, actual capital de la provincia de Pastaza para 1900, tenía una población registrada de cuatro habitantes, y que aumentó a algo menos de doscientas personas para 1940, todas recién inmigradas. Actualmente, la población del Puyo es de 36 659, habitantes según el Censo de Población y Vivienda de 2010, lo que la convierte en la tercera ciudad más poblada de la Amazonía ecuatoriana (INEC, 2010). Para 1940, Macas, actual capital de la provincia de Morona Santiago, “es todavía un misérrimo conjunto de chozas habitadas por mestizos que llevan taparrabos, que hablan un dialecto jíbaro y viven a base del trueque con los Shuar que les circundan” (Taylor, 1994, p. 20). Esto se contrasta con el crecimiento de las ciudades andinas más próximas, y que sirven de conexión —muy distante— con esta parte central y austral de la Amazonía, pues Loja, Cuenca y Riobamba exhiben características de centros urbanos más consolidados e integrados con Quito y Guayaquil.

En esta medida, en la periodización que propone esta autora para la historia de la Amazonía, plantea en sexto y último lugar, con una cobertura temporal de 1950 hasta 1990. Es en este momento que se da la inserción de formas asalariadas de trabajo —aunque de manera desigual y parcial, se debería añadir— y la ruptura definitiva del frente misionero. A decir de Taylor, solo en este momento la región amazónica ecuatoriana ingresa al siglo xx.

En línea con lo argumentado, Natalia Esvertit Cobes (2001: 541) recuerda que “desde los inicios de la etapa republicana se elaboraron en el Ecuador sucesivos proyectos políticos, muchas veces enfrentados, que se proponían hacer efectiva la articulación del país como uno de los requisitos indispensables para lograr la consolidación nacional”. Con la creciente necesidad de cimentar fronteras luego de un período extenso de los países hispanoamericanos de América del Sur por constituirse como Estados independientes autosuficientes en el siglo xix (Halperin, 2005), los territorios amazónicos fueron objeto de incorporación en el espacio nacional y de efectiva ampliación del ejercicio soberano desde las capitales. En el caso ecuatoriano, el histórico conflicto con el Perú por el dominio de vastos territorios amazónicos llegó a un clímax en el conflicto bélico con el Perú y la sucesiva la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro en 1942, lo que acentuó la necesidad de nacionalizar este territorio, aunque sea en sus dimensiones ya bastante reducidas según el imaginario predominante, reforzado nacionalmente como emblema de lo propio e irrenunciable (Paz y Miño, 1991).

Es así que la fase de exploración petrolera en la Amazonía, inaugurada a fines de la década de 1930 e inicios de la de 1940, abrió paso a una versión reeditada

de El Dorado, esta vez sostenida sobre los anhelos de riqueza nacional producto del oro negro. Sin embargo, las infructuosas iniciales exploraciones llevadas a cabo por la Leonard Exploration y la Royal Dutch Shell, esta última por intermedio de su subsidiaria Anglosaxon Petroleum, no hicieron sino confirmar, una vez más, cuán impenetrable y ajeno resultaba el oriente para Ecuador, a pesar de su proximidad geográfica (Gordillo, 2004). La exploración se debió hacer mediante uso de aeroplano, dadas las agrestes condiciones de acceso, en las que el Estado ecuatoriano, no obstante de debates legislativos que se remontaban al menos hasta fines del siglo XIX tras el triunfo de la Revolución Liberal, en los que se ofreció la construcción de diversas opciones de vías de acceso al oriente, tales como el ferrocarril Ambato-Curaray. Blanca Muratorio (1994, p. 377-378) recoge el testimonio de Alonso Andi, un alfarero kichwa contratado para acompañar la exploración de los territorios de los auca:

Pude ver todos los ríos desde el cielo. Se veían como grandes anacondas. [...] En el bosque comíamos nuestra comida, pero la compañía nos daba abundante arroz y carne enlatada. A veces amarrábamos algunos cerdos en un fardo y los arrojaban desde el avión como paracaidistas. Los cerdos chillaban muy fuerte mientras iban cayendo. En la tierra tenían un fuerte color rosado, como los gringos después de caminar unos cuantos días bajo el sol. Mayormente los cerdos se los comían ellos. [...] Una vez un cocinero gordo se burló de los Auca alardeando que los iba a matar para quedarse con sus mujeres. Cuando fue a matar a un *tutacushillu* (mono nocturno), los Auca le tiraron *aya allpa* (“polvo mágico”). Seguramente se adormiló y lo mataron. [...] Después de que murió aquel cocinero, muchos *ahuallactas* –los muy tontos– lloraban toda la noche y se peleaban entre ellos intentando subirse al aeroplano para el viaje de regreso a casa. Muchos de ellos se fueron a las apuradas dejando atrás todas sus pertenencias. Les dijimos que era su culpa. Los Auca se enfadaron porque ellos estaban invadiendo sus tierras. Nosotros los Runa también nos habríamos enfurecido si se hubiese tratado de nuestra tierra. [...] Ahora hay caminos pero antes uno sólo podía salir en canoa o en avión.

Una exploración bajo estas condiciones resultó extremadamente costosa, sobre todo al compararla con un mucho más accesible petróleo en Oriente Medio, sin mencionar el velo de misticismo que atemorizó tan agudamente a los extranjeros. Además, el entrecruzamiento de relaciones sociales entre grupos humanos diferenciados y diversos, con resistencias propias y mutuas, no hacía sino complejizar el panorama de la región. Para los *runa*, es decir, los kichwas de tierras altas que acompañaron a los gringos –los blancos extranjeros– y a los *ahuallactas* –los descendientes de mezcla con sangre europea–, tanto estos últimos como los *aucas* –término genérico para abarcar a los originarios de la Amazonía– eran ajenos y distintos: “En *callari tempu* (‘los antiguos tiempos’) todos éramos *auca*, pero nosotros los *runa* nos hicimos cristianos y dejamos de andar desnudos. Empezamos a comer sal y, a diferencia de los *auca*, tenemos sólo una esposa” (Muratorio, 1994, p. 378). Vale mencionar que *runa* significa en kichwa “ser humano” y *auca* “salvaje”. Siendo así, se está ante un intricado juego de identidades construidas por intermedio de contingencias que, más temprano

que tarde, remiten al hecho colonial y, en consecuencia, al continuo –siempre cuestionable– de barbarie-civilización.<sup>7</sup>

Tras este período inicial de exploración petrolera, enormes frustraciones siguieron. “El oriente es un mito. Allí no hay petróleo. Tampoco esas tierras son buenas para la agricultura. Debemos acercarnos a la costa”, sentenciaba en 1950 el entonces presidente Galo Plaza Lasso (Ugalde, 2011). Abonó así a la formación de la dualidad entre inclusión del espacio amazónico como reclamación nacional, pero sujeto a su capacidad de cumplir con las expectativas contributivas que se tenía de este.

Sería la Junta Militar integrada por el contralmirante Ramón Castro Jijón, el general Marcos Gándara Enríquez, el general Luis Cabrera Sevilla y el coronel Guillermo Freile Posso, la que se encargaría de probar un nuevo intento con la concesión que en 1964 otorgaron a la Texaco y la Gulf, esta vez en territorios nororientales del país. Tres años más tarde, durante la presidencia de Otto Arosemena Gómez, el consorcio comenzó la explotación petrolera en el oriente, con una producción superior a los 2600 barriles diarios en el primer pozo petrolero bautizado “Lago Agrío 1” (Gordillo, 2004, p. 68).

Vino, a continuación, la construcción de un primer oleoducto para transportar el crudo hacia el mercado externo. Se trató de la terminal en Balao, provincia de Esmeraldas, cortando transversalmente el territorio ecuatoriano, lo que simbólicamente servía, de pasada, para evocar la unidad nacional, acostumbrada a divisiones regionales entre litoral, sierra y oriente. Cuando el general Guillermo Rodríguez Lara, el 26 de junio de 1972, abrió la válvula para llenar el primer barril de petróleo, el jolgorio explotó. Así aparece en la crónica que el día siguiente publicó *El Comercio*:

Discursos emotivos, brazos manchados de petróleo, manos abiertas al cielo en expresión de júbilo, ciudadanos anhelantes y seguros en un mejor porvenir (...), grandes máquinas comenzando a moverse, votos de felicidad y agradecimiento, caudales de sentimientos que desbordaron hasta culminar en danzas improvisadas... Esto sucedió ayer en Balao, Esmeraldas, al ponerse en marcha una nueva etapa de la historia económica del Ecuador: la del petróleo.<sup>8</sup>

El promisorio futuro para la nación se sostenía en la explotación petrolera oriental. Las celebraciones continuaron en la capital, con desfiles militares el 28 de junio, con recordadas imágenes de aquel barril sobre un tanque paseando por las calles del centro capitalino, recorriendo la avenida 10 de Agosto –que lleva

7 Así, por ejemplo, Muratorio (1994, p. 372) muestra cómo “Como pueblo, los Quichua del Napo fueron constituidos a partir de su propio encuentro histórico con la primera expansión europea en la región amazónica a mediados del siglo XVI. La documentación etnohistórica ofrece una amplia evidencia sobre la existencia de una multitud de diferentes grupos étnicos y lingüísticos en esta área del alto Napo antes de la conquista española (Lemus y de Andrade, 1965; Ortegón, 1973). Sin embargo, las encomiendas, los misioneros, las enfermedades y la migración pronto simplificaron dicha diversidad haciendo del Quichua una lengua dominante de la identidad grupal”.

8 *El Comercio* (1972). 27 junio 1972: 1.

aquel nombre en honor a la independencia del país- hasta llegar al Templo de los Héroes, mientras numerosos ecuatorianos vitoreaban su paso.

De forma coincidente, la Junta Militar (1963-1966), en el mismo año que otorgó la concesión a la Texaco y a la Gulf, es decir, en 1964, aprobó también una Ley de Reforma Agraria y Colonización y una Ley de Tierras Baldías y Colonización. Como brazo ejecutor, se creó el Instituto de Reforma Agraria y Colonización (Ierac). Si bien es cierto que en 1936 ya se había expedido una Ley de Tierras Baldías y Colonización y que desde 1957 existía un Instituto Nacional de Colonización, es en la década de 1960 que el Estado ecuatoriano emprende con mayor decisión aspectos relativos a la ampliación de su ocupación oriental, al menos de forma nominal. Los debates del período refuerzan esto. Así, en el Proyecto de la Comisión Nacional de Reforma Agraria, creada en 1960 durante la presidencia de José María Velasco Ibarra, y que fuera presentado al presidente Carlos Julio Arosemena Monroy en 1962, se podía leer:

Si considerásemos la verdadera situación de la tierra en el Litoral, en la Sierra y en Oriente, deberíamos llegar a la conclusión de que siendo el Estado el mayor propietario en el Ecuador pues tiene más de 17.000.000 de hectáreas de tierras laborables y actualmente sin explotación entre Litoral y Oriente, y teniendo la Sierra solamente 1.230.000 hectáreas, en su gran mayoría en plena producción, la única Reforma Agraria procedente en el Ecuador sería la de una colonización dirigida, ampliamente planificada y llevada a la práctica por etapas razonables, mediante empréstito, hoy absolutamente posibles; un bien meditado plan de colonización semidirigida y la protección y encauzamiento racional de la colonización espontánea, con lo que habríamos enfrentado el problema en su realidad; puesto que conforme a ella, hay agotamiento de tierras en la Sierra y excedentes de población, mientras sobran exuberantes tierras en Oriente y el Litoral, y faltan brazos y planificada organización para trabajarlas (Barsky, 1984, p. 146).

En esto, se observa cómo el proyecto político se manifestaba, con relación a lo territorial, de forma marcadamente diferenciada. En palabras de Pierre Gondard y Hubert Mazurek (2001: 23), “mientras la reforma agraria tuvo impacto en la Sierra y la Costa, la colonización consistió en un avance de la frontera interna exclusivamente en las tierras bajas selváticas. La clasificación de las provincias según la superficie acumulada/año lo refleja claramente. De mayor a menor legalización se ordenan: Pastaza, Napo-Sucumbíos, Morona-Santiago, Pichincha, Esmeraldas, Manabí, Zamora-Chinchipec, etc.”. Es interesante, además, constatar cómo la colonización hacia el frente oriental se da en realidad a partir de 1973 con la administración del general Guillermo Rodríguez Lara. Una explicación para ello es el desenvolvimiento de políticas de poblamiento fronterizo largamente discutidas desde los estamentos militares ecuatorianos como mecanismo de defensa para la seguridad nacional y la integridad territorial, en particular tras la firma del Protocolo de Río de Janeiro (Revelo, 2003).

Los vastos territorios “disponibles” en la Amazonía además explican la diferencia entre los 9000 km<sup>2</sup> de superficie intervenida por la reforma agraria frente los 63 600 km<sup>2</sup> por colonización (Gondard y Mazurek, 2001: 24). Además, para

las décadas de 1980 y 1990, las asignaciones por reforma agraria ceden ante una creciente y masiva asignación de territorios por colonización. En 1982, Gondard y Mazurek (2001: 23) encuentran una primera adjudicación colectiva en la provincia de Chimborazo por una superficie de 1546 hectáreas, y el año siguiente se otorga 22 189 hectáreas en Pastaza a 280 beneficiarios: “Se legaliza el derecho legal de los ‘pueblos indígenas’ sobre su tierra, reconociéndola como territorio propio”. Esta tendencia va en aumento y, por ejemplo, en el año 1990, 630 869 hectáreas fueron legalizadas como territorio huaorani.

Aun cuando el peso relativo de la población amazónica sigue siendo muy modesto, la población de esta región creció entre 1962 y 1990 a un ritmo que duplicó el promedio nacional (5,89 frente a 2,71) (INEC, 2018). Sobresale, asimismo, que, junto con el reconocimiento de territorios comunales a poblaciones indígenas, están documentados procesos de colonización dirigida y orientada, es decir, aquella en la que el Estado facilita la colonización de territorios por proximidad a proyectos estratégicos, que en el caso del oriente ecuatoriano tenían que ver con emprendimientos de extracción petrolera por parte de compañías privadas; tanto es así que la realidad del desarrollo vial de acceso a la Amazonía se dio de la mano de inversiones e intereses, en el caso de la vía al Puyo por la Shell, y en el caso de Lago Agrio por la Texaco (Barsky, 1984: 299-301). Ecuador lograba incorporar de esta forma, tras un muy extenso período, y por medio de mediaciones provistas por compañías petroleras extranjeras, a sus territorios amazónicos. Pero se sigue tratando de un proceso inacabado y parcial, que enfrenta todavía significativas resistencias.

#### **4. La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Sarayaku: el sentido y límites de la reparación**

En un litigio que inició en la jurisdicción nacional y pasó a la justicia interamericana, el pueblo indígena kichwa de Sarayaku demandó al Estado. En la documentación provista por el mismo Estado ecuatoriano para su defensa, este replicó lo relatado, que en 1969 se descubrieron las primeras reservas de crudo liviano en la zona nororiental y tres años más tarde comenzó su exportación, con lo que dicha región “cobró gran importancia geopolítica y económica transformándose de un ‘mito’ a un espacio estratégico nacional” (Corte IDH, 2012, p. 19). Con ello, además de reconocer la exclusión histórica del oriente hasta entrado el siglo xx, el Estado ratifica la historia oficial prevaleciente (Hobsbawm, 1998; Walker, 2007).

En junio de 2012, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió su sentencia en contra del Estado ecuatoriano en el caso del pueblo indígena kichwa de Sarayaku. El fallo fue bien recibido por distintos ámbitos de la sociedad civil ecuatoriana. Así, por ejemplo, el mismo presidente de los sarayaku, José Gualinga (2012), en el comunicado a la opinión pública emitido el 25 de julio de 2012 señalaba:

Sarayaku manifiesta su satisfacción por esta victoria alcanzada gracias al esfuerzo de su pueblo y al apoyo de personas y organizaciones solidarias y comprometidas con los derechos de los pueblos indígenas y manifiesta que estaremos atentos a que la

sentencia sea cumplida y que los territorios de los Pueblos Indígenas sean respetados frente a actividades extractivas dañinas como la explotación petrolera.

Viviana Krsticevic, directora ejecutiva del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejiil, 2012), se manifestaba en los siguientes términos:

La sentencia de la Corte Interamericana en el caso Sarayaku representa un verdadero hito en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas en el continente, porque establece pautas más claras sobre el derecho de consulta previa ante proyectos de desarrollo con consecuencias para la subsistencia de los pueblos.

Por su parte, el abogado defensor de Sarayaku, Mario Melo (Territorio Indígena y Gobernanza, 2012), reaccionaba ante el fallo, indicando que “la sentencia del caso Sarayaku constituye entonces un aporte efectivo a una mayor y más profunda protección de los derechos de los pueblos indígenas y un ejemplo de dignidad que con seguridad inspirará a muchos pueblos y personas alrededor del mundo”. Este caso, junto con otros de la región, significó el traslado de la resistencia de los pueblos indígenas de la Amazonía ecuatoriana hacia el campo judicial. Para el abogado Melo,

La sabiduría de Sarayaku estuvo en comprender que lo que le estaba sucediendo en 2002, 2003 y 2004 respondía a un entramado de poderosos intereses transnacionales que no podían ser enfrentados únicamente desde la resistencia local, sino que requerían nuevas estrategias que, fundándose en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, le permitan evidenciar el abuso y hacer de él un tema de discusión nacional e internacional.

Así, parece prevalecer un consenso de que se lo puede catalogar como un avance positivo. En definitiva, resultaría ser, *grosso modo*, una manera de combatir al mundo occidental desde dentro, con sus propias armas. Esto no es nuevo en lo absoluto. Fabio López-Lázaro (2002: 476), por citar el ejemplo de este investigador sobre el sistema de justicia de la monarquía española en torno a los siglos xvii y xviii, menciona el modo como,

Los tribunales penales existían para atender una necesidad pública de manera pública, y muchos casos subrayaban el castigo sorprendentemente no jerárquico de los delitos. Ocasionalmente, los ricos y poderosos obtuvieron su merecido en la Sala. En última instancia, fueron los intereses privados y familiares de los individuos, no los motivos ideológicos de los grupos sociales dominantes, los que produjeron procesamientos.<sup>9</sup>

Esta línea de comprensión del funcionamiento del aparataje judicial institucionalizado —y que en ciertos casos, de manera tautológica, lo amplifican al sentido de la operación de la justicia como valor—, ha calado de manera significativa en corrientes contemporáneas del pensamiento jurídico. Suele ser un punto en común, si bien más desde lo discursivo, que la justicia puede —y debería— operar

9 La traducción es mía. El original en inglés es: “Criminal courts existed to serve a public need in a public way, and many cases underscored the surprisingly unhierarchical punishing of crime. Occasionally, the rich and powerful got their comeuppance in the Sala. Ultimately, it was the private and family concerns of individuals, not the dominant social groups' ideological motives, that produced prosecutions”.

como nivelador social y permite, como muy pocas otras tecnologías sociales o dispositivos del poder, ganar a los más pobres y débiles (Vercelli, 2010; Ferrajoli, 2005; Ávila Santamaría, 2010; 2012).

Lo llamativo es que esta visión contrapone el ser y el deber ser, con ambos conviviendo perfectamente. En otras palabras, si bien se admite que la justicia tiene puntos de fuga en los que sirve a los más débiles, esto no hace sino reforzar una comprensión mayor de que la aplicación de la ley mantiene primordialmente un *statu quo* que favorece a los poderosos. Es decir que la comprensión de la justicia contiene a su crítica. Lo hace bajo un manto de aceptación fundamentada en el entendimiento descriptivo que no renuncia a expectativas prescriptivas de transformación. En línea con ello, por ejemplo, Ramiro Ávila Santamaría (2012: 7, 22; 2010: 2-3) ha dicho que,

No se trata tampoco de quitar o poner más poderes, sino de hacerlos funcionar de forma adecuada para que cumplan los fines para los que fueron otorgados: garantizar los derechos de los más débiles y vulnerables”, y que “[...] los derechos son siempre una herramienta contra el poder que tenemos, en terminología de Ferrajoli, los más débiles”; pero, a la vez, que es “un hecho demostrado” que “el sistema penal es excluyente y que opera contra las personas más vulnerables y débiles de la sociedad.

Esta imbricación resulta pertinente al análisis de la sentencia del caso Sarayaku, pues abre la puerta a la operación de los referidos mecanismos de exclusión velada aun cuando operan bajo discursos y narrativas de inclusión mediante reparación. En otras palabras, a pesar de que una sentencia repara a un grupo “desaventajado”, opera desde la discursiva de la represión, validando la dinámica del orden dominante (Barragán, 2008).<sup>10</sup>

Las discusiones en torno a la justicia son antiguas y variadas. Un punto de convergencia suele ser la reflexión que Platón (1975) ofreció en *La República* en el siglo IV a. C. El libro I pone sobre el tapete una discusión, a la forma de diálogo socrático, entre distintas visiones sobre la justicia. Se examinan, así, las visiones sobre la justicia que ofrecen Céfalo, Polemarco y Trasímaco; es decir, aquellas que sostienen que la justicia es dar aquello que es debido, que es el arte de dar lo bueno a los amigos y lo malo a los enemigos –o en su versión reformada, dar lo bueno a los buenos y lo malo a los malos–, y que no es otra cosa que el interés del más fuerte, respectivamente (Escobar, 2001). A estas visiones se contrapone, y resulta triunfante, la de Sócrates, es decir, de la justicia como valor superior de búsqueda de la verdad y el equilibrio del cuerpo social.

Como se ha dicho previamente, lo notorio de nuestros tiempos es cómo se han logrado entretrejer estas visiones, amalgamándolas en una, lo que es posible mediante la coexistencia de valoraciones normativas y descriptivas, por una parte, de la justicia, y de la fusión en uno de la justicia como aparato y como valor, por otra parte.

<sup>10</sup> En la investigación de Rossana Barragán (2008: 165-166) situada en los años 1781 a 1809, esta autora manifiesta que si bien es cierto que es bueno hacer una lectura desde “la prosa de la contrainsurgencia” siguiendo a Ranajit Guha (1997), no es menos importante estudiar las sentencias en sí como dispositivos del orden represor: “Nos interesa más bien analizar los discursos acusadores y condenatorios, las sentencias y sus penas porque no podemos olvidar que las medidas, intensidad, rigor y consecuencias de las represalias, juicios, sentencias y condenas a revueltas, movimientos y acciones sociales son determinantes en cualquier sociedad en las décadas siguientes”.

La sentencia del caso Sarayaku hace un extenso recorrido de los antecedentes del caso. En lo más pertinente, recuerda el hecho de que en 1992 el Estado, por intermedio del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (Ierac), adjudicó de forma indivisa una superficie de 222 094 hectáreas,<sup>11</sup> de las que 135 000 hectáreas aproximadamente corresponden al territorio comunal de Sarayaku. Por cierto que el Estado estableció limitaciones, claramente tutelares, como la prohibición de venta o enajenación total o parcial de estas tierras, además de reservarse la propiedad de los recursos del subsuelo, los que podrá explotar “sin interferencias dentro de las normas de protección ecológica”, y el libre acceso a las zonas adjudicadas sin limitaciones para realizar intervenciones necesarias para el desarrollo económico y seguridad del país.<sup>12</sup> A decir del Estado, la adjudicación servía el triple propósito de proteger los ecosistemas de la Amazonía ecuatoriana, mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas y precautelar la integridad de su cultura (*ibid*).

A su vez, la sentencia recoge el proceso de licitación del Bloque 23 en la octava ronda petrolera a mediados de la década de 1990. De ello, resultó la adjudicación en 1996 del contrato de participación entre la empresa estatal ecuatoriana (Petroecuador) y el consorcio de la Compañía General de Combustibles (CGC). Un 65% de los territorios del Bloque 23 coincidían con los territorios de Sarayaku. Por la resistencia de las poblaciones locales, las actividades de prospección se interrumpieron entre abril de 1999 y septiembre de 2002. Durante este tiempo, la compañía intentó por diversos medios, muchos cuestionables, convencer a la comunidad de Sarayaku que permita el avance del proyecto, como habían logrado con otras comunidades vecinas (Pakayaku, Shaimi, Jatún Molino y Canelos).

El pueblo de Sarayaku recurrió a finales de 2002, primero, a la Defensoría del Pueblo y luego a las cortes mediante un recurso de amparo ante el Juez Primero de lo Civil en Pastaza. Simultáneamente, CGC había iniciado la fase de exploración con explosivos, cargando unos 467 pozos con 1433 kilogramos de un explosivo conocido como pentolita (Corte IDH, 2012, p. 28). Más adelante, el año siguiente CGC interrumpe sus actividades, pero el explosivo no es retirado. Siguen, además, varios procesos judiciales contra miembros de Sarayaku por su participación en hechos de resistencia reñidos con el orden imperante en la normativa nacional.

Con estos antecedentes, el caso llegó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2003-2010) y luego a la Corte Interamericana (2010-2012). Este caso fue significativo, además, porque fue la primera vez que la Corte Interamericana realizó una diligencia en el lugar de los hechos de un caso contencioso sometido a su jurisdicción (Corte IDH, 2012: 9). Así, en abril de 2012, una delegación encabezada por el presidente de la Corte, Diego García Sayán, visitó Sarayaku y escuchó también a representantes de otras comunidades del río Bobonaza.

11 Según la Certificación notarial de 26 de mayo de 1992 de la inscripción de la adjudicación de 12 de mayo de 1992; pero también se habla de 264 625 hectáreas, por la escritura pública de hipoteca abierta de 11 de mayo de 2005.

12 Registro de la Propiedad de Puyo, Pastaza. Adjudicación de tierras a favor de las comunidades del río Bobonaza, Puyo 26 de mayo de 1992.

Fue también ocasión para que el secretario jurídico de Presidencia de la República, Alexis Mera, reconociera la responsabilidad del Estado. Lo hizo en los siguientes términos:

[...] les voy a decir una cosa, no sólo a título personal, sino [a] nombre del Presidente Correa, quién me pidió que viniera [...] yo no me siento que estamos enfrentados. ¿Por qué? Porque todas las cosas que se han denunciado en esta jornada, todos los testimonios, todos los actos invasivos de la extracción petrolera que se produjeron en el año 2003, el gobierno no los quiere confrontar. El gobierno considera que hay responsabilidad del Estado en los sucesos del año 2003 y quiero que se lo diga y se me entienda con claridad. El gobierno reconoce la responsabilidad (Corte IDH, 2012, p. 10).

Pero, además, lo más indicativo sobre la comprensión del conflicto fue el modo de concebir el relacionamiento del Estado nacional con las comunidades a través de una mediación provista por la explotación petrolera.

La explotación petrolera debe beneficiar a las comunidades. Lo que pasa es que ancestralmente el Estado ha estado a las espaldas de los pueblos indígenas. Esa es la realidad histórica de este país: como ha estado a espaldas a los pueblos indígenas, la explotación petrolera se ha hecho en perjuicio de las comunidades, pero ese régimen no lo queremos, no lo quiere el gobierno, y por lo tanto no vamos a hacer ninguna explotación petrolera a espalda de las comunidades sino con el diálogo que habrá en algún momento, si es que decidimos iniciar la explotación petrolera o pensar en una explotación petrolera aquí (Corte IDH, 2012, p. 10).

Estas declaraciones se daban poco antes de la expedición de la sentencia, y fueron vistas como un reconocimiento tardío que se daba ante una sentencia condenatoria contra el Estado que ya se veía venir. Al final del proceso, la Corte Interamericana concluyó que:

El Estado, al no consultar al Pueblo Sarayaku sobre la ejecución del proyecto que impactaría directamente en su territorio, incumplió sus obligaciones, conforme a los principios del derecho internacional y su propio derecho interno, de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que Sarayaku participara a través de sus propias instituciones y mecanismos y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que incidían o podían incidir en su territorio, vida e identidad cultural y social, afectando sus derechos a la propiedad comunal y a la identidad cultural. En consecuencia, la Corte considera que el Estado es responsable por la violación del derecho a la propiedad comunal del Pueblo Sarayaku [...] (Corte IDH, 2012, p. 72).

En virtud de ello, el máximo organismo de justicia regional en el continente americano ordenó una serie de medidas en favor del pueblo de Sarayaku, divididas entre: 1) medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición; 2) indemnización compensatoria por daños materiales e inmateriales; 3) costas y gastos; y, 4) reintegro de los gastos al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas. En la siguiente tabla se detallan las medidas ordenadas por la Corte y su cumplimiento a la fecha:

**Tabla 1**  
**Medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos**  
**en caso Sarayaku contra Ecuador**

Tipo de medida	Medida ordenada	Plazo otorgado	Cumplimiento a octubre-2018
<b>Medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición</b>			
<b>Restitución</b>	<p>El Estado deberá neutralizar, desactivar y, en su caso, retirar la totalidad de la pentolita en superficie. Los medios y métodos que se implementen para tales efectos deberán ser escogidos luego de un proceso de consulta previa, libre e informada con el pueblo para que este autorice la entrada y permanencia en su territorio del material y de las personas que sean necesarias para tal efecto.</p> <p>Para el caso de la pentolita enterrada a mayor profundidad (15 o 20 metros), el Estado deberá: i) determinar la cantidad de puntos de enterramiento de la pentolita; ii) enterrar los cables detonadores de tal forma que los mismos sean inaccesibles y las cargas de pentolita se degraden naturalmente; y iii) marcar debidamente los puntos de enterramiento, inclusive plantando allí especies locales de árboles cuya raíz no tengan una profundidad tal que pueda provocar la explosión accidental de la pentolita.</p>	No mayor a 3 años	No se ha dado cumplimiento integral*
<b>No repetición</b>	<p>El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades.</p>	Plazo razonable	No se ha dado cumplimiento integral**
<b>No repetición</b>	<p>El Estado debe implementar, con la respectiva disposición presupuestaria, programas o cursos obligatorios que contemplen módulos sobre los estándares nacionales e internacionales en derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, dirigidos a funcionarios militares, policiales y judiciales, así como a otros cuyas funciones involucren relacionamiento con pueblos indígenas, como parte de la formación general y continua de los funcionarios en las respectivas instituciones, en todos los niveles jerárquicos.</p>	Plazo razonable	Se dio cumplimiento
<b>Satisfacción</b>	<p>El Estado debe realizar un acto público de reconocimiento de su responsabilidad internacional por las violaciones declaradas en esta sentencia. La determinación del lugar y modalidades del acto deberán ser consultados y acordados previamente con el pueblo. El acto deberá ser realizado en una ceremonia pública; con la presencia de altas autoridades del Estado y de los miembros del pueblo; en idiomas kichwa y castellano y deberá ser ampliamente difundido en los medios de comunicación.</p>	1 año	Se dio cumplimiento

*Continúa página siguiente.*

Tipo de medida	Medida ordenada	Plazo otorgado	Cumplimiento a octubre-2018
<b>Medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición</b>			
<b>Satisfacción</b>	El Estado deberá publicar el resumen oficial de la presente sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez, en el Diario Oficial; el resumen oficial de la presente sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez, en un diario de amplia circulación nacional, y la presente sentencia en su integridad, disponible por un período de un año, en un sitio web oficial.	6 meses	Se dio cumplimiento
<b>Satisfacción</b>	El Estado debe dar publicidad, a través de una emisora radial de amplia cobertura en el suroriente amazónico, al resumen oficial de la sentencia, en español, en kichwa y en otras lenguas indígenas de esa subregión, con la interpretación correspondiente. La transmisión radial deberá efectuarse cada primer domingo de mes, al menos en cuatro ocasiones.	1 año	Se dio cumplimiento
<b>Indemnización compensatoria por daños materiales e inmateriales</b>			
<b>Daño material</b>	La Corte fija una compensación de USD 90 000,00 (noventa mil dólares de los Estados Unidos de América), la cual deberá ser entregada a la Asociación del Pueblo Sarayaku (Tayjasaruta), para que inviertan el dinero en lo que el pueblo decida, conforme a sus propios mecanismos e instituciones de toma de decisiones, entre otras cosas, para la implementación de proyectos educativos, culturales, de seguridad alimentaria, de salud y de desarrollo ecoturístico u otras obras con fines comunitarios o proyectos de interés colectivo que el pueblo considere prioritarios.	1 año	Se dio cumplimiento
<b>Daño inmaterial</b>	La Corte estima pertinente fijar, en equidad, la cantidad de USD 1 250 000,00 (un millón doscientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América) para el pueblo sarayaku. Este monto deberá ser entregado a la Asociación del Pueblo Sarayaku (Tayjasaruta), para que inviertan el dinero en lo que el pueblo decida, conforme a sus propios mecanismos e instituciones de toma de decisiones, entre otras cosas, para la implementación de proyectos educativos, culturales, de seguridad alimentaria, de salud y de desarrollo ecoturístico u otras obras con fines comunitarios o proyectos de interés colectivo que el pueblo considere prioritarios.	1 año	Se dio cumplimiento
<b>Costas y gastos</b>			
<b>Costas y gastos</b>	El Estado debe pagar la suma total de USD 58 000,00 (cincuenta y ocho mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de costas y gastos. De esta cantidad, el Estado debe entregar directamente la suma de USD 18 000,00 a Cejil. El resto de lo fijado deberá ser entregado a la Asociación del Pueblo Sarayaku (Tayjasaruta), para que esta lo distribuya de la manera que corresponda entre las otras personas y, en su caso, organizaciones que han representado al pueblo sarayaku ante el Sistema Interamericano.	1 año	Se dio cumplimiento

*Continúa página siguiente.*

Tipo de medida	Medida ordenada	Plazo otorgado	Cumplimiento a octubre-2018
<b>Reintegro de los gastos al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas</b>			
<b>Reintegro al fondo</b>	La Corte ordena al Estado el reintegro a dicho Fondo de la cantidad de USD 6344,62 (seis mil trescientos cuarenta y cuatro dólares con sesenta y dos centavos de los Estados Unidos de América) por concepto de los gastos realizados ya mencionados con ocasión de la audiencia pública.	90 días	Se dio cumplimiento

Fuente: Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Sarayaku contra Ecuador, 2012. Elaboración: propia.

\* Se dieron ingresos de las Fuerzas Armadas para el retiro de la pentolita superficial, pero no se completó y tampoco se avanzó en el retiro de la pentolita enterrada a mayor profundidad.

\*\* Existe conocimiento de que el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, así como algunos legisladores, han trabajado en proyectos de diversa índole para normar la consulta previa, libre e informada, pero estos no han sido aprobados a la fecha.<sup>13</sup>

La Corte Interamericana ordenó al Estado, a su vez, el envío de informes periódicos, toda vez que el caso no se ha de cerrar si no en el momento en que el Estado dé cabal cumplimiento a todo lo dispuesto en la sentencia. Sin embargo, tras más de seis años, el cumplimiento de la misma se ha estancado. En el comunicado que emitió la Defensora del Pueblo, manifestó: “después de 6 años de la sentencia y de más de 20 años de denuncias por parte del pueblo de Sarayaku, preocupa a la Defensoría del Pueblo que se continúe ejerciendo presión sobre su territorio, que se irrespeten los derechos a la consulta previa y que no se hayan resuelto los acuerdos necesarios para enfrentar los daños materiales, como es la presencia de explosivos dentro de ese territorio” (Benavides, 2018). Más adelante, el mismo comunicado expresa preocupación porque “resulta de extrema gravedad reconocer que, además del incumplimiento a la sentencia de la Corte IDH, con la concesión de nuevos bloques petroleros y las agresiones contra este pueblo, se vuelven a repetir [...] Pero además se sigue aplicando simulacros de consulta [...]”.

Es decir que, en la práctica, se ha cumplido con las medidas de satisfacción y con la indemnización ordenada, parcial con la restitución y rehabilitación, pero las garantías de no repetición son particularmente llamativas por su incumplimiento. La doctrina dentro del derecho internacional de los derechos humanos reconoce estas cinco dimensiones para la reparación integral de las víctimas (Arenas, 2017). Esto ayuda a reconocer la integralidad del daño, más allá de lo material y también más allá de las dimensiones estrictamente individuales. Así, en la definición de Alán Brewer-Carías y Jaime Orlando Santofimio (2013, p. 239),

En este sentido es mucho y materialmente más que un simple concepto indemnizatorio, al involucrar ideas de reconstrucción y reivindicación del ser humano en la sociedad.

13 Para un resumen de cumplimiento de medidas, ver: *El Telégrafo*, “Ecuador cumplió con la mayoría de ítems de la sentencia de Corte-IDH”, de 12/5/2014.

Luego el concepto de reparación conlleva cargas de individualismo pero también de responsabilidad colectiva. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, es un derecho de toda víctima, sustentado en las ideas de verdad y justicia.

La intencionalidad de la Corte se encamina por esta senda, reconociendo inclusive que la misma sentencia es, en sí misma, una forma de reparación (Corte IDH, 2012, p. 100). Pero, más de fondo, lo que preocupa es el reforzamiento, por intermedio de la justicia regional en este caso, de asimetrías establecidas y normalizadas, una inclusión en condiciones de desigualdad. A saber, como se mencionó anteriormente, a la concesión de los territorios comunales a Sarayaku a principios de la década de 1990, el Estado adoptó una posición tutelar, imponiendo su razonamiento sobre la tenencia de la tierra. Indicó, de esta forma, que la concesión la hacía con tres propósitos: 1) *proteger* los ecosistemas de la Amazonía ecuatoriana, 2) *mejorar las condiciones de vida* de las comunidades indígenas, y 3) *precautelar* la integridad de su cultura. Esos tres propósitos se mantienen y parece que de manera fructífera han logrado encasillar el conflicto alrededor suyo. La sentencia del caso desde la justicia regional parecería reforzarlos, no cuestionarlos en sus bases. Sigue siendo una estratagema del poder estatal constituido para, por excepción, asegurarse de su dominio. Es decir, no se trata de quiebres con la razón de ser del Estado, sino de ajustes necesarios que lo refuerzan. Sin quererlo, o inclusive queriendo lo contrario, se empuja hacia una agenda más inmediatista, particularista, fragmentaria, monetizada y cosificante. El Estado opera como contradictor legitimado y la institucionalización por intermedio del aparataje de justicia ayuda a trasladar no solo el escenario sino la misma sustancia del conflicto para reforzar la condición periférica e instrumental de la Amazonía.

## 5. Conclusiones y reflexiones finales

La historia de la Amazonía ha estado signada por una lectura hecha desde fuera. Así, las narrativas patrias han reforzado la condición periférica de los territorios amazónicos, lo que en cierta medida es una continuidad con el período colonial. Esto ha consolidado marcos interpretativos construidos desde los centros urbanos capitalinos. El oriente ecuatoriano enfrenta una marginalidad espacial, pero también una marginalidad disciplinar. Esto repercute sobre una inclusión desigual de esta región, o lo que es decir, en otras palabras, una inclusión condicionada al mantenimiento de asimetrías de poder. Esto no es anómalo, sino funcional al devenir de la construcción nacional del Estado.

Recientemente, se ha trasladado el escenario del conflicto por la resistencia de los pueblos amazónicos a la arena del sistema de justicia, regentado desde los Estados nacionales, al ámbito interno, y a la jurisdicción interamericana para el caso de nuestro continente, a escala internacional. Una serie de fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en favor de demandas de pueblos originarios han logrado situar en el ambiente un halo esperanzador, sobre la base de la nueva capacidad de “derrotar” a los Estados nacionales. El enfoque ha sido desde la exigibilidad de los derechos colectivos y los fallos han sido acogidos con un beneplácito, que al parecer ha resultado apresurado.

Se hace preciso ver con más cautela tanto el desplazamiento de la arena de confrontación como la adopción de marcos de institucionalización que encasillan el conflicto y sus aspiraciones de resolución. Las reparaciones ordenadas desde fallos de la Corte bien podrían, por excepción, estar operando como legitimadores del poder estatal y su represión. Hay límites, así, para entender el alcance de estos mecanismos de reparación para responder a las demandas contrahegemónicas de larga data, sobre todo si no se quiere correr el riesgo de celebrar victorias pírricas.

El estudio del caso del pueblo indígena kichwa de Sarayaku abona en este sentido. Lo hace complementando un análisis historiográfico de los procesos de incorporación del espacio amazónico a las dinámicas nacionales del Estado ecuatoriano con elementos que cuestionan el modo en que se ha construido un imaginario desde lo nacional, mediante formas veladas de exclusión. Con ello, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sirve como elemento empírico para aterrizar el discurso, demostrando cómo el conflicto se encuadró en luchas más acotadas, pero que a la larga refuerzan los objetivos estatales tutelares sobre los territorios amazónicos y sus pobladores. La muestra más palpable es quizá el modo en que gran parte de la pugna se trasladó a la fijación de los valores indemnizatorios. Resulta decidor el modo en el cual la Procuraduría General del Estado parece haber encontrado elementos para congratularse con la sentencia, aun cuando perdieron el caso:

La presentación de evidencia probatoria del Estado ecuatoriano permitió que la Corte Interamericana de Derechos Humanos señale una reparación proporcional a toda la comunidad, de 1.404.344,62 dólares americanos, y no se acepte la propuesta de la Comunidad de Sarayaku que rebasa ampliamente los estándares de reparación material e inmaterial por cuanto su pretensión bordeaba la suma de 10 millones de dólares americanos (Procuraduría General del Estado, 2014).

La monetización de la reparación como pivote del litigio ha desplazado en buena medida la importancia de las otras medidas, lo que mantiene una situación incierta en los pueblos de la Amazonía ante nuevas y renovadas arremetidas de expansión petrolera, como se ha dado en los últimos años. Mientras tanto, el fallo de la Corte parece haber hecho muy poco por cambiar las dinámicas y lógicas del poder; y, al contrario, parece reforzarlas, pero bajo una discursiva de mayor cautela, pues no se trata de aprender para evitar, sino de aprender para poder extraer los recursos cumpliendo escasamente los requisitos necesarios para no caer en un litigio, que, de todas formas, resulta mejor en una lectura de costo-beneficio. Consideremos, por ejemplo, el episodio suscitado en 2014, apenas 2 años después de la sentencia, cuando el presidente de la República, refiriéndose a una polémica con Sarayaku, les recordaba que “aquí existe solo una nación” y calificó de “gravísimo” lo que interpretó como “un intento separatista en nombre de costumbres ancestrales”, recordando finalmente la capacidad de declarar un estado de emergencia e ingresar con la fuerza pública.<sup>14</sup>

14 “Correa ordena ingreso a Sarayaku”, *El Tiempo*, 9/5/2014.

Esto no implica abandonar la sede contenciosa que ofrece el sistema interamericano u otros espacios de litigio nacional e internacional en defensa de los derechos colectivos. Lo que implica es un cuestionamiento más profundo sobre lo que está provocando esta dinámica, y no perder de vista proyectos mayores, más amplios y profundos, que abarquen el proyecto de la plurinacionalidad, la interculturalidad y la responsabilidad de actores privados, sobre todo transnacionales, allende la figura del Estado como actor intermediario.

## 6. Referencias bibliográficas

### Archivos consultados

Biblioteca de la Corte Nacional de Justicia. Quito, Ecuador.

### Fuentes normativas

Real Cédula dictada por el Rey Felipe II (1563). *Recopilación de Leyes de Indias* (1680). Libro II. Guadalajara, 29/8/1563.

Ley de Reforma Agraria y Colonización (1964). *Registro Oficial* n.º 297, 23/7/1964.

Ley de Tierras Baldías y Colonización (1964). *Registro Oficial* n.º 342, 28/9/1964.

\_\_\_\_ (1936). *Registro Oficial* n.º 223, 12/5/ 1936.

### Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). Pueblo indígena kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia de 27/6/2012.

\_\_\_\_ (2010). Caso comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Sentencia de 24/8/2010.

\_\_\_\_ (2007). Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia de 28/11/2007.

\_\_\_\_ (2006). Comunidad indígena Sawhoymaxa vs. Paraguay. Sentencia de 29/3/2006.

\_\_\_\_ (2005). Comunidad Moiwana vs. Surinam. Sentencia de 15/6/2005.

\_\_\_\_ (2005). Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia de 17/6/2005.

\_\_\_\_ (2001). Comunidad Mayagna (Sumo) Awas vs. Nicaragua. Sentencia de 31/8/2001.

### Fuentes hemerográficas

Se inició la explotación petrolera. (27/6/1972). *El Comercio*, p. 1.

Ecuador cumplió con la mayoría de ítems de la sentencia de Corte-IDH. (12/5/2014). *El Telégrafo*. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/ecuador-cumplio-con-la-mayoria-de-items-de-la-sentencia-de-corte-idh>

### Bibliografía

Altmann, P. (2017). Social Sciences between the Systems: The Ecuadorian University between Science, Education, Politics and Economics. *Journal of Interdisciplinary Economics* 29(1): 48-66.

- Arenas, H. A. (2017). Las medidas de reparación integral establecidas en el “acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. *Revista da Faculdade de Direito-UFPR* 62(3): 9-29.
- Ávila Santamaría, R. (2012). En defensa del neoconstitucionalismo transformador: los debates y los argumentos. *Spondylus*.
- \_\_\_\_\_. (2010). La (in)justicia penal en la democracia constitucional de derechos. *UASB-Digital: Repositorio Institucional Académico de la Comunidad Andina*.
- Barragán, R. (2013). Los discursos políticos de la represión: una comparación entre 1781 y 1809. En I. Frasset (Ed.), *Jamás ha llovido reyes el cielo... De independencias, revoluciones y liberalismos en Iberoamérica* (pp. 225-260). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)-Sede Ecuador.
- \_\_\_\_\_. (2008). Los discursos políticos de la represión: una comparación entre 1781 y 1809. *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, número conmemorativo: 163-198.
- Barsky, O. (1984). *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Bechis, M. (2008). Los lideratos políticos en el área araucopampeana en el siglo XIX: ¿autoridad o poder? En M. Bechis, *Piezas de etnohistoria del sur sudamericano* (pp. 263-296). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Benavides, G. (2018). La Defensoría del Pueblo frente al 6.º aniversario de la sentencia de la Corte IDH sobre el caso Sarayaku. Quito: Defensoría del Pueblo de Ecuador, 30/7/2018. Recuperado de <http://www.dpe.gob.ec/la-defensoria-del-pueblo-frente-al-6to-aniversario-de-la-sentencia-de-la-corte-idh-sobre-el-caso-sarayaku/>
- Brewer-Carías, A., y Santofimio, J. O. (2013). *Control de convencionalidad y responsabilidad del Estado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (2012). Corte Interamericana condena a Ecuador por violar los derechos del pueblo indígena de Sarayaku. Quito y Washington D. C.: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, 25/7/2012. Recuperado de <https://www.cejil.org/es/corte-interamericana-condena-ecuador-violar-derechos-del-pueblo-indigena-sarayaku>
- Deler, J. P. (1994). Transformaciones regionales y organización del espacio nacional ecuatoriano entre 1830 y 1930. En J. Manguashca (Ed.), *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930* (pp. 295-353). Quito: CEN/Flacso-Sede Ecuador/Cerlac.
- Dirks, N. (1996). Foreword. En B. Cohn, *Colonialism and its Forms of Knowledge* (pp. IX-XVII). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Escobar, J. I. (2001). Platón y el concepto de justicia en el primer libro de la *República*. *Estudios Políticos* (18): 119-131.
- Esvertit Cobes, N. (2001). Los imaginarios tradicionales sobre el oriente ecuatoriano. *Revista de Indias*, LXI(223): 541-571.
- Ferrajoli, L. (2005). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Editorial Trotta.
- Gondard, P, y Mazurek, H. (2001). 30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964-1994): dinámicas espaciales. *Estudios de geografía* 10: 15-40.
- González Suárez, F. (1890). *Historia general de la República del Ecuador*. Tomo I. Quito: Imprenta del Clero.
- \_\_\_\_\_. (1901). *Historia general de la República del Ecuador*. Tomo VI. Quito: Imprenta del Clero.

- Gordillo, J. (2004). Importancia del petróleo en el Ecuador. En G. Fontaine (Ed.), *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador* (pp. 67-74). Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Goulard, J. P. (2010). El noroeste amazónico en perspectiva: una lectura desde los siglos V-VI hasta 1767. *Mundo amazónico* 1(1): 183-213.
- Gualinga, J. (2012). El pueblo originario kichwa de Sarayaku a la opinión pública nacional e internacional. *Sarayaku: Sarayaku el pueblo del mediodía*, 25/7/2012. Recuperado de <http://sarayaku.org/el-pueblo-originario-kichwa-de-sarayaku-a-la-opinion-publica-nacional-e-internacional/>
- Guha, R. (1997). La prosa de contrainsurgencia. En S. Rivera y R. Barragán (Comps.), *Debates pos coloniales: una introducción a los estudios de la subalternidad*. La Paz: Historias.
- Halperin, T. (2005). La larga espera. En T. Halperin Donghi, *Historia contemporánea de América Latina* (pp. 135-205). Madrid: Alianza.
- Hobsbawm, E. (1971). From Social History to the History of Society. *Daedalus* 100(1): 20-45.
- \_\_\_\_\_ (1998). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Grijalbo Mondadori.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC] (2010). Base de datos. Censo de población y vivienda. Quito: INEC. Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-de-poblacion-y-vivienda/>
- \_\_\_\_\_ (2018). Proyecciones poblacionales. Quito: INEC. Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>
- Landázuri, C. (1989). Introducción. En D. Hortegón, T. de Ortuera, C. de Lemos y otros, *La Gobernación de los Quijos, 1559-1621* (pp. 11-31). Iquitos: ILAP-CETA.
- Lemus y de Andrade, P. (1965). Descripción de la provincia de los Quijos. En M. Jiménez de la Espada (Ed.), *Relaciones geográficas de Indias*. Madrid: Ediciones Atlas.
- López-Lázaro, F. (2002). “No Deceit Safe in Its Hiding Place”: The Criminal Trial in Eighteenth-Century Spain. *Law and History Review*, 20(3): 449-478.
- Maiguashca, J. (Ed.) (1994). *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*. Quito: CEN/Flacso-Sede Ecuador/Cerlac.
- \_\_\_\_\_ (1994). Introducción. En J. Maiguashca (Ed.), *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930* (pp. 13-16). Quito: CEN/Flacso-Sede Ecuador/Cerlac.
- Mair, P. (2001). Política comparada: una visión general. En R. E. Goodin y H. D. Klingemann (Eds.), *Nuevo manual de ciencia política* (pp. 447-484). Madrid: Istmo.
- Melo, M. (2004). El caso Sarayaku y los derechos humanos: ¿por qué Sarayaku constituye un caso emblemático de exigibilidad de derechos a nivel internacional? En VV. AA., *Pueblos en lucha. Memoria del foro: Casos emblemáticos de defensa de derechos indígenas* (pp. 42-54). Quito: CDES/Flacso-Sede Ecuador.
- Melo, M. (2017). *Sarayaku ante el sistema interamericano de derechos humanos: justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente*.
- Muratorio, B. (1994). Trabajando para la Shell. Resistencia cultural a la proletarianización de la Amazonía ecuatoriana”. *Globalización y cambio en la Amazonía indígena* (pp. 371-395). Quito: Abya-Yala.
- Ortiz, F. (1940). *Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

- Ortegón, D. de (1973). Descripción de la Gobernación de Quijos, Sumaco y La Canela por el Lcdo. Diego de Ortégón, Oidor de la Real Audiencia de Quito". En P. Porras Garcés (Ed.), *Cuadernos de historia y arqueología*, XXII. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Ortner, S. (1984). Theory in Anthropology since the Sixties. *Comparative Studies in Society and History* 26(1): 126-165.
- Paz y Miño, J. (1991). De la "agresión" peruana a la integración. En N. Gómez (Coord.), *A 50 años del protocolo de Río de Janeiro: opiniones de actualidad* (pp. 25-42). Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Platón (1975). *La República*. Barcelona: Vosgos.
- Pratt, M. L. (1991). Arts of the Contact Zone. *Profession* (91): 33-40.
- Procuraduría General del Estado (2014). Derechos Humanos. Caso Sarayaku. Blog de casos de la Procuraduría General del Estado de la República del Ecuador, s/f. Recuperado de [http://blogcasos.pge.gob.ec/?page\\_id=391](http://blogcasos.pge.gob.ec/?page_id=391)
- Renard, F.M., Saignes, T., y Taylor, A. C. (1998). *Al este de los Andes: relaciones entre las sociedades amazónicas y andinas entre los siglos XV y XVII*. Quito: Abya-Yala.
- Revelo, L. A. (2003). *Fronteras vivas en el Ecuador meridional: las políticas y acciones desde el Estado 1979-1998*. Tesis de especialización. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Taylor, A. C. (1994). El oriente ecuatoriano en el siglo XIX: "el otro litoral". En J. Maiguashca (Ed.), *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930* (pp. 17-68). Quito: CEN/Flacso-Sede Ecuador/Cerlac.
- Territorio Indígena y Gobernanza (2012). Sentencia del caso Sarayaku vs. Ecuador. *Territorio Indígena y Gobernanza*, 26/7/2012. Recuperado de <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/sarayakuvsecuador.html>
- Thompson, E. P. (1963). *The Making of the English Working Class*. Londres: Victor Gollancz.
- Ugalde, M. F. (2011). Hacia la desmitificación del oriente: arqueología en la cuenca amazónica ecuatoriana. *Indiana* (28): 59-78.
- Vercelli, A. (2010). Reconsiderando las tecnologías sociales como bienes comunes. *Íconos*, (37): 55-64.
- Villavicencio, M. (1858). *Geografía de la República del Ecuador*. Nueva York: Craighead.
- Walker, C. (2007). ¿Civilizar o controlar?: el impacto duradero de las reformas urbanas de los Borbones. En C. Aljovín de Losada y N. Jacobsen (Eds.), *Cultura política en los Andes (1750-1950)* (pp. 105-120). Lima: Fondo Editorial.



# Influencia de la inversión española directa en Colombia, Ecuador y Perú

## *Influence of direct spanish investment in Colombia, Ecuador and Peru*

María Herrera Heredia

Docente de la Facultad de Ciencias Administrativas y Contables  
en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador

Correo electrónico: mherrerah@puce.edu.ec

Lourdes Cumandá Montesdeoca

Docente del Centro de Economía Publica y Sectores Estratégicos  
del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: lourdes.montesdeoca@iaen.edu.ec

*Recibido: 20-enero-2019. Aceptado: 12-abril-2019.*

### Resumen

El objetivo del presente artículo es medir la contribución que los flujos de la inversión extranjera directa (IED) española han tenido en el Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia, Ecuador y Perú, dado que España ha sido por mucho tiempo un importante proveedor de capitales no solo para estos tres países sino para toda la región. En el caso de las tres economías, los montos de entrada han sido muy significativos en los últimos años, con 1233 millones en 2016 y 2285 millones de dólares en 2017 en conjunto. Además de las estimaciones econométricas, se ha considerado un análisis crítico sobre el marco teórico-conceptual de la IED en Latinoamérica y una descripción de las estadísticas oficiales proporcionadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), así como datos oficiales de los Bancos Centrales de Colombia, Ecuador y Perú y del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España. Los resultados de la investigación cuantitativa establecen que existe una elasticidad positiva corregida entre el total de la IED sobre el PIB, de 0,48, lo cual explica una dependencia media entre los flujos de capital de España y el crecimiento de las tres economías andinas. Adicionalmente, el ejercicio también explicita una relación negativa del orden del 0,09, en el caso concreto del sector telecomunicaciones, misma que se considera baja, aunque llama la atención su signo.

**Palabras claves:** inversión extranjera directa, IED de España, PIB de Colombia, PIB de Ecuador, PIB de Perú, IED, riesgo, influencia.

### Abstract

The aim of this article is to measure the contribution that flows of Spanish Foreign Direct Investment (FDI) have had in the GDP of Colombia, Ecuador and Peru, given that Spain has long been an important supplier of capital not only for these three countries but also for the entire region. In the case of these 3 economies, the entry FDI amounts have been very significant in recent years, with 1,233 million in 2016 and 2,285 million in 2017 as a whole. In addition to the econometric estimations, a critical analysis has been considered about the theoretical-conceptual framework of FDI in Latin America and a description of the official statistics provided by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), as well as official data from the Central Banks of Colombia, Ecuador and Peru and the Ministry of Industry, Commerce and Tourism of Spain. Results of the quantitative research establish that there is a corrected positive elasticity between the total of FDI over GDP, of 0.48, which explains a median dependence between the capital flows of Spain and the growth of the 3 Andean economies. Additionally, the exercise also makes explicit a negative relation of the order of 0.09, in the specific case of the telecommunications sector, which is considered low, although its sign draws attention.

**Keywords:** Foreign Direct Investment, FDI from Spain, GDP from Colombia, GDP from Ecuador, GDP from Peru, FDI, risk, influence.

## 1. Introducción

Tanto desde el punto de vista teórico y de la implementación de la política pública, se tiende a considerar una relación positiva entre el crecimiento económico, medido por el PIB y la inversión extranjera directa (IED). Esta relación es especialmente importante para los países en desarrollo, debido a que la IED es considerada fuente de externalidades positivas, como: el ingreso de nuevas y mejores tecnologías, la difusión de nuevo conocimiento y, sobre todo, por el desarrollo de vínculos entre empresas nacionales y extranjeras, con encadenamientos hacia atrás y hacia adelante que empujan y aumentan la producción (Alfaro y Charlton, 2013). Sin embargo, algunos estudios empíricos muestran resultados variados sobre la dirección y el tamaño que la IED ejerce en el crecimiento económico, principalmente en países en vías de desarrollo (Görg & Strobl, 2016; Alfaro, 2014; Haskel, Pereira y Slaughter, 2007; Navaretti, Haskel & Barry, 2006; Venables, & Barry, 2006; Görg y Greenaway, 2004; Lipsey, 2004; Blomström, 2000), e incluso algunos autores dudan de que dicha relación pueda ser real (Iamsiraroj & Ulubasoglu, 2015). Por otro lado, y mientras en teoría se tiende a considerar que la IED es homogénea entre todos los sectores de la economía, en la práctica, los hacedores de política pública priorizan unos sectores sobre otros en función de aspectos no netamente económicos sino y sobre todo

políticos. Estos enfoques constituyen herramientas importantes desde el punto de vista econométrico, pues pueden ser vistos como variables instrumentales. Cuantificar la relación y aporte de la IED por sectores del PIB es el objetivo que mueve este trabajo, partiendo de datos entregados por instituciones oficiales de los países involucrados.

Al respecto, durante las dos últimas décadas, América Latina (AL) ha visto en la inversión extranjera directa un mecanismo, si no determinante, muy importante en el crecimiento de sus economías y aunque la región ha tenido niveles de crecimiento de la IED bajos y valores de riesgo país complicados, comparado con otras regiones como el sudeste asiático, por ejemplo (Cepal, 2018); los flujos internacionales de inversión no se han suspendido, y esto sea porque AL es considerado un mercado cautivo o porque adicionalmente los niveles de riesgo alto en realidad hacen atractivos a los países desde la óptica de los rendimientos financieros, elemento determinante para los países inversores a la hora de evaluar su intervención. Es decir, existe una relación directa entre riesgo país y flujo de Inversiones (Herrera, 2017).

La importancia del aporte de la IED para los países latinoamericanos lleva a profundizar en el análisis de la trayectoria de los flujos de capital externos por este concepto, de manera particular en los casos de Colombia, Ecuador y Perú, pues no obstante la participación de volúmenes importantes de IED en sectores y proyectos vitales para estas economías, sus rentas constituyen luego una de las principales partidas negativas en cuenta corriente para la mayoría de las economías de la región, con el consecuente déficit en su saldo, mismo que en gran parte vuelve a ser financiado por medio de IED o deuda, formándose así un círculo entre el ingreso y salida de capitales entre países inversionistas y receptores y cuyo curso, conforme a las trayectorias de crecimiento en AL, no parecería ser modificable al menos en el mediano plazo (Herrera, 2017). El posible aporte frente a la real salida de capitales, mediante las cuentas de balanza de pagos, son elementos fundamentales que motivan la presente investigación, pues se requiere con urgencia establecer un balance sobre los ingresos y las salidas por este concepto y conocer la cooperación o no de estos flujos en el desarrollo económico y social de las economías de Colombia, Ecuador y Perú.

Algunos datos a tomar en cuenta son que, según la Comisión Económica para América Latina (Cepal), en su informe sobre *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2018*, AL habría recibido 161 673 millones de dólares por concepto de IED en 2017, valor inferior en 3,6 % con relación al flujo recibido en 2016, cuyas entradas por el mismo concepto fueron de 167 180 millones de dólares, cifra también reducida con relación al 2015 en el orden del 7,8 % y en 20 % con respecto al 2011, sugiriendo, como factores causantes de las reducciones observadas, a la caída de los precios de las materias primas, que ha reducido las inversiones en las industrias extractivas; también por posibles restricciones comerciales y relocalización de la producción en varios países; además del lento crecimiento y la recesión económica regional de los años anteriores, así como el nivel de sofisticación tecnológica y expansión de la economía digital, factor concentrador de las

inversiones en las economías desarrolladas, tales como Estados Unidos y China, razón por la que este país asiático habría restringido la salida de sus capitales hacia América<sup>1</sup> en general.

Bajo el escenario internacional descrito, las entradas de capital en los países en desarrollo se mantuvieron relativamente estables. Así por ejemplo, del total de la IED mundial (1,4 billones de dólares), las economías en desarrollo recibieron el 47 % y de ello el 11 % le correspondió a América Latina y el Caribe, mientras que las economías desarrolladas absorbieron el 50 % y el 3 % restante corresponde a las economías en transición. AL y el Caribe por su parte habrían recibido en 2017 montos inferiores a los registrados en 2016, con fuerte impacto en economías como Brasil, donde la IED disminuyó en 9,7 % y en Chile, donde la caída fue de 48,1 % y en menor medida en México (Cepal, 2017).

En adelante, se avizora un panorama favorable para la región, puesto que no se prevé un cambio de tendencia para 2018, en lo que respecta a las entradas de IED, aun considerando el incremento de precios de los productos primarios,<sup>2</sup> también se espera un significativo crecimiento de la economía mundial (3,2 %), pues se evidencia cada vez más una elevada liquidez internacional debido a los altos beneficios de las grandes empresas y la estabilidad de los mercados financieros, aspectos que se estima que pueden corroborar en la estabilidad de los flujos de capital actuales, pero difícilmente en un incremento (Cepal, 2017). Como ya se destacó antes, el acelerado cambio tecnológico experimentado por la economía mundial en los últimos años es otra variable que afecta a los flujos de IED; en particular se debe poner atención a la transformación digital de los sistemas productivos y los modelos de consumo que permiten hoy en día instalar plataformas de internet para ventas en cualquier parte del mundo sin la necesidad de trasladar activos fijos al extranjero.

Lo que resta del estudio se presenta de la siguiente manera: en la siguiente sección se realiza una breve revisión sobre el estado del arte en lo que se refiere a la relación PIB-IED; en la tercera parte se contextualiza la realidad de la IED en la región; el punto cuarto detalla la metodología y datos utilizados, junto con la aplicación de un modelo econométrico mediante la construcción de un *pool* de datos y el uso de variables instrumentales, también se analizan los resultados obtenidos, que son el aporte sustantiva de la presente investigación, en la cual se puede comprobar la relación positiva del total de la IED sobre el PIB en el orden de 0,48 y la relación altamente dependiente entre los flujos de capital de la península ibérica y el crecimiento de las tres economías estudiadas,<sup>3</sup> desde las cuales se obtiene el fundamento para estimar el aporte que la IED realiza sobre el crecimiento económico; finalmente, se condensan las principales conclusiones

1 Sus operaciones en el exterior se han reducido en términos cuantitativos, por restricciones impuestas por las autoridades del país a inversiones en el sector inmobiliario, hoteles, cine, etc.

2 Debido a factores como el incremento de la capacidad de explotación dado durante la última década, la tendencia mundial a la descarbonización de la economía y el uso más eficiente de los recursos.

3 Para el presente análisis se han seleccionado a las economías de Colombia, Ecuador y Perú, debido a sus similitudes tanto económicas como sociales, pero sobre la practicidad de la disponibilidad de datos.

derivadas de la revisión teórica y la propuesta econométrica, así como ciertas recomendaciones de política económica.

### 1.1. Estado del arte

Como ya se anotó en la introducción de este trabajo, varios autores han realizado estimaciones del efecto que tiene la IED sobre el crecimiento económico. Así por ejemplo, Borensztein, De Gregorio y Lee (1998), mediante una base de datos de panel anual de los flujos de IED de 69 países en desarrollo de las dos últimas décadas, y con regresiones de las funciones tradicionales de crecimiento, encuentran que la IED es un vehículo para la transmisión de tecnología de los países industrializados hacia los países de menos desarrollo, pero que esta transmisión está condicionada por la calidad del capital humano de los países receptores. Otra conclusión de estos autores es que la IED aporta más al crecimiento económico que la inversión interna.

Por otro lado, Alfaro y Charlton (2013) analizan las diferencias de *calidad* de la IED y llegan a establecer una relación directa entre el crecimiento económico y la calidad de la IED, para ello utilizan una base de datos anual de flujos y *stock* de IED de la OCDE a escala de industrias de 29 países y usan variables instrumentales (regresiones simples en dos etapas). Así también Hayakawa, Kimura y Lee (2011) con una muestra de 93 países (60 de ellos en desarrollo) con datos anuales para el período 1985-2007 de la International Country Risk Guide (ICRG) del grupo PRS. Usan un modelo lineal simple que lo denominan de ajuste parcial e identifican los componentes del riesgo político y financiero que más importan para las actividades de las multinacionales, en las cuales encuentran, por ejemplo, que los riesgos financieros no tienen efectos significativos. En un estudio más reciente Sothan (2017) examina la posible causalidad entre IED y crecimiento económico mediante un test de causalidad de Granger y llega a la conclusión de que existe causalidad en una sola dirección de la IED hacia el crecimiento del PIB y no al revés. Para ello utiliza un modelo de vector de corrección del error (VECM) para la serie de datos anuales de la IED y PIB para Camboya de 1980 a 2014.

## 2. Marco contextual

En el caso de las economías que aquí se estudian, Colombia, Ecuador y Perú, la tendencia (2000-2017) en referencia a los flujos totales es un poco diferente a la descrita para el resto de países de la región. En efecto, el total recibido por las tres economías en estudio asciende en 2017 a 21 299 millones de dólares (13,17 %) del total recibido por la región (América Latina y el Caribe) y a 21 468 millones en 2016 (12,17 %), (Cepal, 2018), registrándose una diferencia absoluta negativa de 169 millones en 2017 que porcentualmente significa una disminución de 0,78 %. Sin embargo, desagregando por origen de la IED, se tiene que las mismas tres economías habrían recibido desde España 1233 millones en 2016 y 2285 millones en 2017, según el RIE,<sup>4</sup> cifras que evidencian claramente que la IED desde España en

4 Datos del Registro de Inversiones Exteriores (RIE). Secretaría de Estado de Comercio, dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad. España.

estos años prácticamente ha duplicado su valor, de ahí la importancia de este estudio. A continuación se realiza un repaso de las principales cifras por cada país.

Primero, si se revisan los datos entre 2010 y 2017, para estas economías, se encuentra que en el caso de Colombia, la IED ha pasado de 6430 millones a 13 924 millones de dólares, esto significa un incremento de 7494 millones, más que duplicándose en 7 años, por lo que según la OCDE, en su publicación *Estudios económicos de la OCDE Colombia* (2015), señala que “la economía colombiana ha tenido un desempeño extraordinario durante la última década, basada en el petróleo, la minería y la IED en el sector de materias primas, con solidez monetaria, fiscal y financiera y reducida volatilidad macroeconómica”. Por otro lado, la variación del PIB para los últimos 5 años ha sido de 3,6 % en promedio y un crecimiento de alrededor del 2 % en el 2017.

A pesar de los problemas sociales y políticos en Colombia, las entradas totales de IED en este país han tenido un crecimiento sostenido, correspondiéndole un ingreso promedio por este concepto de alrededor de 13 200 millones por año, situación que la posiciona como la primera economía de las tres que se analizan en este estudio. Es decir, Colombia está por sobre Ecuador y Perú, con importantes adquisiciones en los sectores energético y de servicios.

Segundo, el caso ecuatoriano es el más preocupante, pues aunque registra un considerable incremento entre 2010 y 2017, al pasar de 166 a 606 millones de dólares, los montos son pequeños en relación con las necesidades del país y proporcionalmente frente a las economías vecinas de Colombia y Perú. La causa más importante puede ubicarse en el proceso de inestabilidad política y derivada de la económica que ha vivido el país, en la cual las políticas respondían al pensamiento de ciertos países latinoamericanos, catalogados como Socialismo del siglo XXI, y en coherencia a ese pensamiento se adoptaron medidas como la separación de los organismos multilaterales de crédito, la alianza con países coidearios, como Venezuela, Argentina, Cuba, Irán o China, negándose, hasta 2017, a concretar tratados de libre comercio con Europa y Estados Unidos, tratados que los países vecinos ya habían firmado y actualmente se encuentran vigentes. Además, se evidencia una débil política internacional<sup>5</sup> y un agresivo gasto público interno, el cual desfinanció las arcas fiscales y no permitió que la inversión pública se incremente a partir de 2015 (BCE, 2017).

En tercer lugar, el caso peruano es intermedio entre los dos anteriores, puesto que se debe tomar en cuenta que su capacidad económica y poblacional no alcanza las dimensiones de Colombia; pero, ha tenido importantes despuntes en el transcurso del período que se analiza. En promedio, su nivel de recepción de IED entre 2010-2017 habría sido de alrededor de 8000 millones de dólares, con fluctuaciones por arriba y por abajo del promedio en los diferentes períodos. Adicionalmente, según Fitch Ratings, Perú es una economía con perspectiva estable, lo que le ha valido una calificación BBB+, enviando señales de coherencia y estabilidad, en su manejo macroeconómico y financiero, hacia la comunidad internacional.

5 Ejemplo de ello es la renuncia unilateral al ATPEA, que al Ecuador le ha significado ingentes pérdidas no solo a los exportadores ecuatorianos, sino también para el Estado.

Tabla 1  
IED total y de España recibida por país (millones de dólares)

Pais receptor	Origen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017-2016 (Diferencia absoluta)	2017-2016 (Diferencia %)
Colombia	Total	6430	14 647	15 039	16 209	16 167	11 723	13 850	13 924	74	0,53 %
	España	303,9	903,9	526,3	2039,5	1212,7	626,3	621,4	1776,4	1155	185,8 %
Ecuador	Total	166	644	568	727	772	1322	755	606	-149	-19,0 %
	España	24,4	76,7	121,2	80,3	576,5	178,6	105,2	32,5	-73,2	-69,1 %
Perú	Total	8455	7341	11 788	9800	4441	8272	6863	6769	-94	-1,36 %
	España	411,9	141,6	728,6	6889,1	1010,3	292,6	506,4	475,5	-30,9	-6,10 %
Colombia + Ecuador + Perú	Total	740,2	11 22,2	1376,1	9008,9	2799,5	1097,5	1233	2284,4	1051,4	85,3 %
	España	740,2	11 22,2	1376,1	9008,9	2799,5	1097,5	1233	2284,4	1051,4	85,3 %
América Latina en conjunto	Total	12 256,3	13 766,3	12 357,6	1861,3	18 370,8	13 182	13 867,3	11 009,0	-2858,3	-20,6 %
	España	12 256,3	13 766,3	12 357,6	1861,3	18 370,8	13 182	13 867,3	11 009,0	-2858,3	-20,6 %
% (C+E+P)	Total	6,0 %	8,1 %	11,1 %	53,4 %	15,2 %	8,3 %	88 %	20,7 %		

Fuentes: Cepal (2017, 2018) y Ministerio de Comercio Exterior de España (2018). Elaboración: Autoras.

Estos valores están reflejados en la cuenta financiera de las balanzas de pagos de cada país, y constituyen montos muy representativos, seguidos por las inversiones de cartera, y luego por otras inversiones, como créditos comerciales, préstamos de Gobiernos, cuentas por cobrar, etc., de la misma manera que las salidas que por el retorno de las utilidades e inversión afectan significativamente a la balanza de rentas, llevando a varios países a determinar saldos acumulados negativos en sus balanzas e incluso déficits en sus cuentas corrientes (Cepal, 2017). De ahí la especial atención en estos rubros y razón suficiente para estudiar el efecto del ingreso de estos flujos y su aporte en las economías seleccionadas.

El que América Latina y el Caribe capten el 11 % de la IED mundial en 2017, y el 24 % del total de las economías en desarrollo es un indicativo de la fertilidad de AL como región receptora de capitales foráneos, acontecimiento que ha contribuido a la recuperación económica regional cuya tasa de crecimiento de la producción (PIB) media subió de -1 % a 1 %, tomando en cuenta que existieron factores externos como la caída de los precios de las materias primas, y problemas políticos internos de los países que contribuyeron a retrasar sus niveles de crecimiento, al final del período de análisis (Cepal, 2018b).

Del informe de la Cepal (2018) sobre el panorama de la IED en AL, se extrae que la compleja estructura de las transnacionales, las cuales en muchos casos no invierten desde sus casas matrices,<sup>6</sup> no permite precisión en la identificación del origen de los fondos. Sin embargo, no se observarían grandes novedades con relación a la tendencia tradicional para la región, en la cual Europa como bloque lidera la inversión (53 %), seguida por Estados Unidos (28 %). Dentro de Europa sobresalen los países bajos (13 %),<sup>7</sup> Luxemburgo (8 %), España (8 %), Alemania (6 %), Francia (5 %) e Italia (4 %); mientras que de las inversiones intrarregionales, las mayores participaciones fueron de México y Chile en órdenes del 3 % y 2 %, respectivamente. El aporte de China en la región ha crecido en 2017 frente a 2016, en el cual su participación fue solamente del 1,1 %. El direccionamiento de estos flujos es heterogéneo; así, mientras las empresas europeas se inclinan más por América del Sur, Estados Unidos lo hace por México, mediante el TLCAN, mientras que Colombia ha sido el destino de varias compañías de la propia región latinoamericana.

### 3.1. Inversión extranjera directa sectorial

La evaluación del aporte de la IED está en la diferencia entre ingresos y salidas de capital que se genera en cada país, visible en las cifras de balanza de pagos, pero sería más efectivo medir la variación que registre el PIB sectorial. En general, se considera al capital extranjero como un aporte a la economía de los países receptores, por ello es importante analizar las cifras de ingresos y salidas. En el caso de Colombia, su balanza de pagos registra cifras interesantes en la última década,

6 Utilizan filiales localizadas en territorios con ventajas tributarias.

7 Los países bajos son utilizados por las transnacionales de otros países para realizar operaciones, dadas las condiciones fiscales que los mismos ofrecen, por tanto el verdadero origen de estos fondos es incierto.

ubicándose como la primera economía receptora de entre las tres economías de nuestro estudio y con saldo positivo; para Ecuador los rubros son escasos, el saldo neto está cercano a cero y en el caso peruano en promedio la renta generada habría sido mayor que las nuevas entradas de capital, para el período 2010-2016 (Cepal, 2017, p. 49).

Tradicionalmente, el destino de los recursos de IED que recibe Latinoamérica ha estado dirigido hacia actividades extractivistas relacionadas con los recursos naturales de la región, como petróleo y minerales, luego servicios básicos y manufactura, con lo cual la región ha consolidado su matriz productiva primaria que ha impedido que arranque un modelo de crecimiento y desarrollo más sostenible, de mayor rentabilidad económica y social, generador de equidad, empleo y reducción de la pobreza.

La expansión de la globalización y modernización de la economía mundial, con énfasis en el desarrollo de las telecomunicaciones, el transporte, el internet, el comercio electrónico, entre otras, ha cambiado el flujo de inversión extranjera para la región. En efecto, el peso de las actividades extractivas han disminuido del 30 % en promedio (2005-2010) al 13 % en 2016, frente a un crecimiento de las actividades manufactureras y de servicios, las cuales han recibido montos de alrededor del 47 % de la IED total recibida. Los sectores de telecomunicaciones, industria automotriz y energías renovables son también objetivo de nuevas e importantes inversiones. Dentro de esta lógica, Colombia, Ecuador y Perú han recibido importantes aportes en las actividades financieras y de seguros, manufactura y la construcción (Cepal, 2017), lo que hace prever la continuidad de la tendencia, con dinámicas inversiones en energías renovables y telecomunicaciones, industria automotriz y manufactura, cuya participación en 2017 ha logrado máximos históricos y otros como los servicios financieros y de seguros. A continuación se realiza un análisis de lo que ha sido la IED por sectores, para cada país de este estudio.

En el caso de **Colombia**, este cambio en la estructura de destino de la inversión ha sido muy alta en los últimos años. En efecto, la IED en recursos naturales ha disminuido del 48 % al 17 % entre 2010-2015 y 2016, pasando estos recursos a incrementar otros sectores. Como ejemplo a mencionar, Canadá realizó la compra de la hidroeléctrica Isagen por el grupo Brookfield Renewable Partners, en una operación valuada en 3500 millones de dólares, que incluyó la compra al Estado colombiano de su participación accionaria (57,6 %).

Las entradas de IED en Colombia alcanzaron los 13 924 millones de dólares en 2017, monto superior al de 2016 en 0,5 %. En este año, el sector de transporte y telecomunicaciones fue el principal receptor, con 3136 millones de dólares, valor igual al registrado en el sector petrolero (3135 millones de dólares), cantidad que corresponde a la mitad de la registrada en 2015 y 2016, años en los cuales llegaban al sector petrolero más de 5000 millones de dólares anuales. La minería, por su parte, habría registrado una inversión de 953 millones de dólares. También creció la IED en el sector de las manufacturas, monto que llegó a los 2523 millones de dólares, casi la mayor cifra recibida en este sector en la última década.

Los principales países inversionistas han sido, como en otros años, España (2616 millones de dólares) y Estados Unidos (2121 millones de dólares). En 2017, el tercer mayor país inversionista fue México, de donde provinieron 1717 millones de dólares. Entre las inversiones mexicanas, destaca el anuncio hecho por el Grupo Salinas de aumentar en 100 millones de dólares su inversión en Azteca Comunicaciones Colombia, su filial encargada de instalar la infraestructura de fibra óptica en ese país. Las inversiones de España y de México se vieron incrementadas por la recapitalización de sus filiales que tuvieron que afrontar Telefónica y Claro después de que la justicia colombiana las obligara a pagar al Gobierno 500 y 1000 millones de dólares, respectivamente, como compensación por no haber cumplido las obligaciones contractuales de las concesiones asignadas en 1994 (Cepal, 2018, p. 52).

El sostenido crecimiento de la economía colombiana en los últimos años sería la causa para que la IED busque asentarse en su territorio, que a su vez alimenta el círculo de prosperidad actual.

La inversión en energías renovables ha sido un nicho altamente atractivo en toda la región, varios países de Centro y Sur América han cambiado prácticamente sus matrices energéticas, con la presencia de empresas transnacionales, como Abengoa, Iberdrola, Acciona (españolas), Entel (italiana), Mainstream Renewable Power (irlandesa) y Engie (francesa), así como empresas de Estados Unidos y Canadá. **Perú** no ha escapado a esta reforma en la composición de su organización energética, para lo cual recibió importantes capitales translatinos, provenientes de Electrobras.

Entre 2000 y 2015 se registraron las mayores fusiones y adquisiciones históricas del sector de la minería metálica en el mundo. Aproximadamente el 16 % del monto de esas operaciones tuvo como objetivo una empresa originaria de algún país de América Latina y el Caribe, y en el período mencionado se realizaron en la región operaciones por 78 000 millones de dólares. El 92 % del monto total se distribuyó entre empresas objetivo de ocho países, con un claro liderazgo del Brasil, Chile, el Perú y México como destinos de las operaciones registradas (Cepal, 2016, p. 14).

Para 2017, la IED en el Perú se mantuvo prácticamente estable con relación al año 2016 y alcanzó un monto de 6769 millones de dólares, valor bastante menor al que se registró en los años 2012, 2013. Existe un ligero repunte en las inversiones en exploración minera, sector en el que venía cayendo la inversión desde 2012, conforme se ha indicado. Su repunte parecería obedecer a la reinversión de utilidades de las compañías mineras (81 % del total de las entradas), las cuales han mejorado sus beneficios, resultado del alza de precios de sus productos en el mercado internacional. “En este sector también se destaca la adquisición por parte de la empresa suiza Glencore de una participación en la empresa local Volcán, valorada en 734 millones de dólares” (Cepal, 2018, p. 53).

En lo que respecta a los proyectos anunciados por las empresas, en 2017 se destacaron los del sector de las telecomunicaciones, en el que anunciaron inversiones Entel de Chile (390 millones de dólares), América Móvil de México y Telefónica de España (163 millones de dólares cada una), así como Virgin Mobile del Reino Unido (137 millones de dólares). También fue muy importante el anuncio de inversión de 204

millones de dólares por parte de DP World, la empresa de los Emiratos Árabes Unidos que gestiona desde 2006 el terminal de contenedores Muelle Sur del Callao. Para 2018 se prevé más inversiones en la minería, telecomunicaciones 4G y en el sector energético, en subastas de potencial de energías renovables adjudicadas a empresas de España, Francia e Italia (CEpal, 2018, p. 53)

Por su parte, **Ecuador** en 2017 vio caer la IED recibida en un 20 %, hasta los 606 millones de dólares. Sin embargo, con excepción de 2015, esta sería la tendencia que por IED recibe el país, en promedio, con pequeños repuntes o caídas. Esta caída se hace visible principalmente en el sector extractivo, que en los dos años anteriores recibió alrededor de 500 millones de dólares anuales, pero al que solamente llegaron 64 millones de dólares en 2017. El sector petrolero es el que abarca la extracción de recursos naturales y en el cual operan empresas transnacionales en asociación con Petroecuador, Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador. La producción de petróleo ha caído en los últimos años y el Gobierno hace esfuerzos por atraer la IED en el 2018, mediante una subasta de derechos de explotación.

El sector que más inversiones atrajo fue la manufactura (143 millones de dólares), seguida muy de cerca por la agricultura y pesca (124 millones de dólares). En este sector, la empresa danesa Schouw & Co. adquirió el 70 % del productor ecuatoriano de camarones Alimentosa, por 127 millones de dólares. A pesar de esto, China fue el principal inversionista registrado en el Ecuador (85 millones de dólares), seguido de cerca por España (80 millones de dólares). Un tercio del total de ingresos de IED en 2017 provino de otros países de la región (Cepal, 2018, p. 53).

Tabla 2  
IED por sectores de destino (millones de dólares)

País/sector	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Colombia</b>										
R. naturales	5176	5672	4976	7336	7990	8385	6516	3363	2559	4653
Manufactura	1696	1364	210	1214	1985	2481	2967	2661	1839	2269
Servicios	3693	1000	1244	6098	5084	5344	6685	5711	9451	7596
<b>Ecuador</b>										
R. naturales	265	58	189	380	243	274	724	628	504	189
Manufactura	198	118	120	122	136	138	108	264	37	143
Servicios	594	133	-143	142	189	315	-60	431	213	274
<b>Perú</b>	ND									

Fuente: Cepal (2018). Elaboración: Autoras.

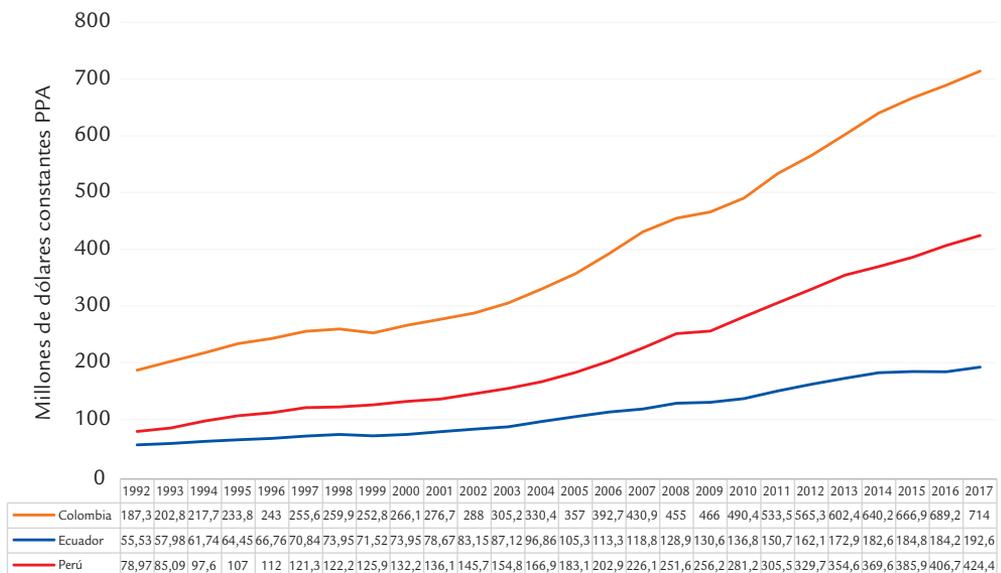
Nuevamente, el importante flujo de recursos financieros a estas economías hace indispensable evaluar la relación entre el desarrollo económico, social y ecológico, sin perder de vista los objetivos nacionales, fundamentados en los derechos del ser humano y de la naturaleza. Vale insistir en que la IED es una alternativa de expansión de la producción, indispensable frente a la escases de recursos financieros y tecnológicos, pero en coherencia con las necesidades nacionales,

como infraestructura, tecnología, generación de empleo, mejores prácticas de trabajo, mayores recaudaciones impositivas, modernización de la industria y más externalidades. (Mogrovejo, 2005).

### 3.2. El Producto Interno Bruto (PIB)

De acuerdo con los datos del Fondo Monetario Internacional, entre 1993 y 2017 las tres economías andinas en el agregado crecieron sostenidamente, como se puede apreciar en el gráfico 1. Colombia que, ya se había señalado, es la economía más grande de las tres economías analizadas, en 24 años su economía se ha multiplicado en 3,5 veces, pasando de 202 miles de millones de USD en 1993 a 714 miles de millones de USD en 2017. Por su parte, Ecuador, que en cambio es la economía más pequeña de las tres, multiplicó su economía por un factor similar al de Colombia, en 3,5 veces, pasando de 58 miles de millones de USD en 1993 a 192 miles de millones de USD en 2017. Perú, en cambio, siendo la segunda economía más grande de las que se analizan, ha tenido un mayor crecimiento con un factor de 5,3 veces, pasando de 85 miles de millones de USD en 1993 a 424 miles de millones de USD en 2017.

Gráfico 1  
PIB anual de Colombia, Ecuador y Perú

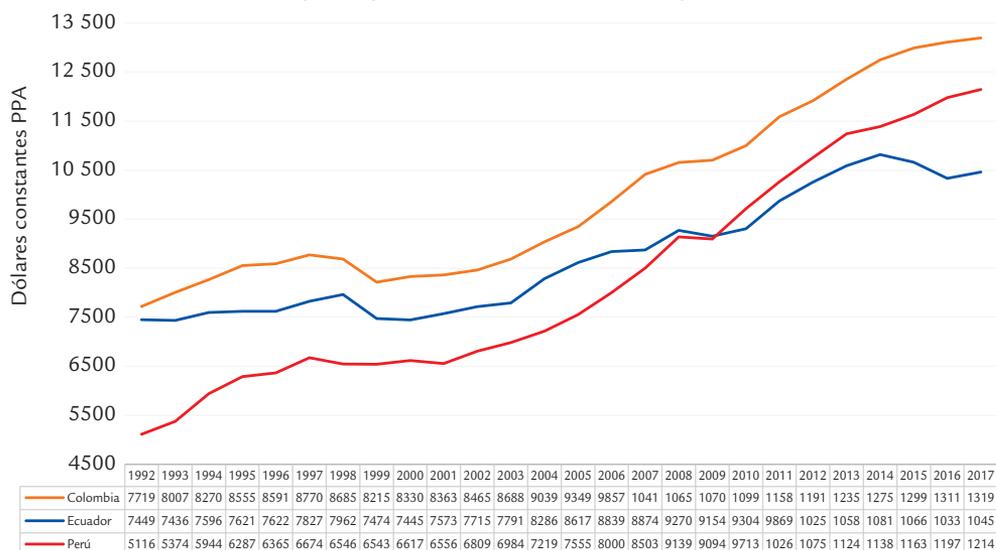


Fuente: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, (2018). Elaboración: Autoras.

Con el propósito de descontar los efectos que el crecimiento poblacional que tiene sobre el PIB, se suele comparar dicho indicador en términos per cápita. Esta comparación se muestra en el siguiente gráfico. Como se puede ver, a nivel per cápita también es Colombia la economía más grande de las tres economías,

igualmente presenta un crecimiento en el período de análisis, pasando de USD 8007 en 1993 a USD 13 194 en 2017. Ecuador, por su parte, y hasta 2008 fue la segunda economía por ingreso per cápita, pero la situación cambió a partir de 2009, año en el que Perú comenzó a crecer más rápidamente y se ha colocado por encima de Ecuador. Este segundo país por su parte mostró dos momentos de decrecimiento, entre 1999-2000 y luego entre 2015-2017. Perú, en cambio, ha presentado un crecimiento sostenido de su PIB per cápita pasando de USD 5874 en 1993 a USD 12 145 en 2017.

Gráfico 2  
PIB per cápita de Colombia, Ecuador y Perú



Fuente: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database (2018). Elaboración: Autoras.

### 3.3. Rentabilidad de la IED

La rentabilidad es un factor determinante en la fluidez de la IED. Su disminución a causa del deterioro de los precios de las materias primas en el mercado internacional ha sido entre otros la causa del deterioro de los flujos de inversión; así se visibiliza en los casos de Bolivia, Perú y Ecuador, países en los que las tasas cayeron a partir de 2010,<sup>8</sup> según el índice de rentabilidad sobre activos e información de las mayores empresas de la región.

Si bien esto aminora la salida de divisas, paralelamente afecta los ingresos, ya que es la rentabilidad la que define los destinos del capital y al no haberla algunos sectores productivos no pueden cumplir con sus expectativas de producción. En 2017, sin embargo, muestra un cambio de tendencia, en la cual, luego de 5

8 En 2010: 7,4 % (5,9 % excluidos los recursos naturales) hasta alcanzar el 0,9 % (1,9 % excluidos los recursos naturales) en 2015.

años, la rentabilidad se habría recuperado, según explica la Cepal en su informe 2018. De cualquier manera, la necesidad de emprender proyectos basados en la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos productivos lleva a plantearse estrategias para atraer la IED y con ello rutas de crecimiento y desarrollo sostenible en el tiempo.

#### 4. Datos y modelamiento económico

Para la cuantificación del efecto que tiene la IED sobre la producción total y sectorial de los países considerados, en este estudio se han tomado como base los datos oficiales tanto de IED como de producción y se ha visto la pertinencia de acotar dichos flujos a los recibidos desde España, esto debido a la disponibilidad de datos desagregados a nivel trimestral. Además, se ha tomado como referencia el estudio realizado para Indonesia (Khaliq & Noy, 2007), en el que se toman los valores de la IED sectorial de 1997 a 2006 y clasifican los sectores en función de la priorización objetiva y subjetiva que se hace de los sectores de la economía. De esta forma se puede descomponer el aporte total de las partes planteadas, que para el caso de Indonesia ha encontrado que a los sectores de priorización objetiva llegan más IED y por tanto se obtiene un mayor crecimiento de la producción. Esto, sin embargo, no invalida que la canalización “subjetiva” también haya contado con aportes positivos. En los estudios anotados en la sección del estado del arte, algunos de los autores revisan la hipótesis de Bhagwati, la cual señala que la IED incrementará el PIB en aquellos países que adopten políticas de promoción de las exportaciones y también encuentran que los beneficios serán positivos y mayores únicamente en aquellos países receptores que tengan el capital humano adecuado, una buena estabilidad económica y un ambiente favorable para el libre mercado. Además, es preciso tomar en cuenta la volatilidad de los flujos de IED (ver gráfico 3) y la necesidad de los ajustes en el sistema financiero.

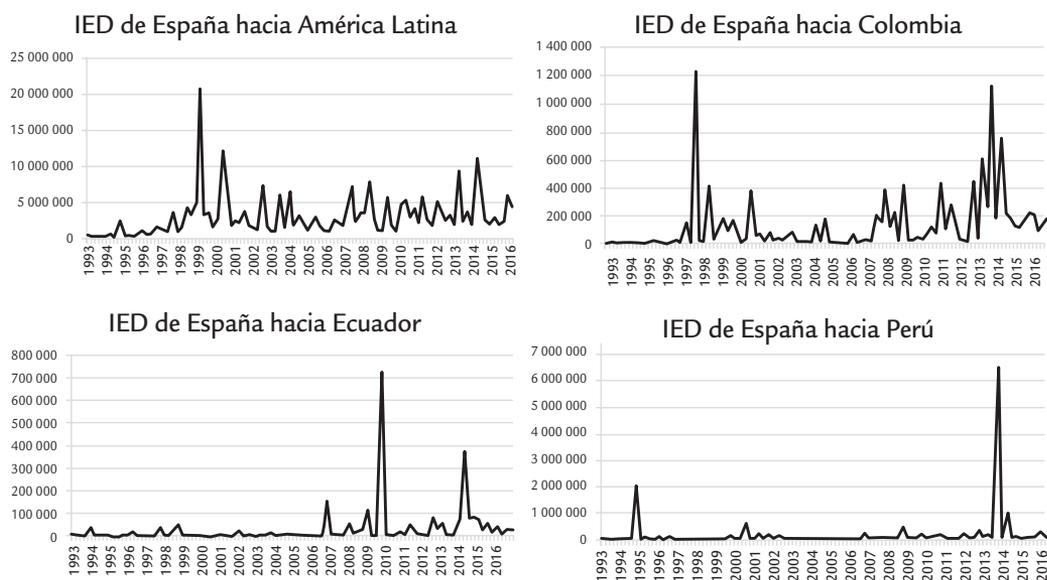
##### 4.1 Descripción de los datos

Todos los datos utilizados tienen una periodicidad trimestral y, como se resaltó, la volatilidad de los flujos de IED constituye un reto importante para la estimación de su aporte al PIB y posibles vínculos con otras variables. Dicha volatilidad se la puede observar en los picos pronunciados en ciertos períodos, seguidos luego de caídas significativas. Situación que se presenta no solo en los tres países analizados, sino también en toda la región como se evidencia en el siguiente gráfico, e incluso se puede extrapolar al mundo. Para el tratamiento de los datos a ser utilizados en el modelamiento se procedió de la siguiente manera:

- Primero, para tener el menor número posible de “ceros” se han seleccionado por separado los tres sectores tradicionales de la economía: primario, secundario y servicios; a este último se lo ha subdividido en otros tres subsectores: financiero, telecomunicaciones y otros servicios, puesto que en conjunto representan los sectores de mayor inversión para los países a analizados.

- Segundo, se probó que existen diferencias importantes en la IED en los sectores establecidos para cada uno de los países.
- Tercero, aunque se realizó una diferenciación objetiva entre sectores de la IED en función de las características propias de cada sector, como intensidad de mano de obra o intensidad de capital, se hace una diferenciación subjetiva entre sectores de la IED en función de la priorización de sectores de acuerdo con las políticas de producción de cada país. Al final se vio que no se podría utilizar este nivel de desagregación puesto que existen muchos ceros en varios períodos, por lo que se descartó esta estrategia.
- En cuarto lugar, se plantea una especificación econométrica utilizando a la IED sectorial como variables instrumentales (IV) de la IED total y se resuelve la especificación en dos etapas para reducir el error de medición y sobre todo la endogeneidad del total de IED como variable explicativa más importante.

Gráfico 3  
Flujos trimestrales de IED bruta desde España



Fuente: Ministerio de Comercio Exterior de España (2018) y Cepal (2018). Elaboración: Autoras.

Además de los datos de los flujos de IED total y por sectores que ya fueron descritos y del PIB, se han utilizado las siguientes variables de control por cada país receptor:

**Proporción de IED.**- Corresponde a la relación de IED de cada país sobre el total que ha recibido América Latina de España.

- **Población.**- Se han tomado los datos oficiales de cada instituto de estadística; para ingresar al modelo se ha tomado la variable en logaritmos, de manera que los resultados se acerquen a una elasticidad o cambio porcentual.
- **Tipo de cambio respecto del euro.**- Se han tomado los datos oficiales de cada banco central del tipo de cambio de el peso colombiano, el dólar estadounidense (Ecuador) y el sol peruano.
- **Vigencia del tratado de libre comercio con EE. UU.**- Es una variable *dummy* que aplica únicamente para Colombia (segundo semestre 2012) y Perú (segundo semestre 2013), puesto que Ecuador no tiene firmado ni vigente dicho acuerdo.
- **Vigencia del tratado de libre comercio con la Unión Europea.**- También es una variable *dummy* que en este caso sí aplica para los tres países.
- **Vigencia del Euro.**- Por último, se ha creado una variable *dummy* que recoge los cambios sobre todo monetarios a partir de enero del 2000, que afectaron especialmente a España (por la zona euro) y a Ecuador (por la dolarización oficial).

## 4.2 Especificaciones econométricas

Debido a las restricciones en conseguir las series de datos con periodicidad trimestral, se ha optado por la forma funcional más sencilla, la cual busca medir directamente la variación del PIB respecto de la IED<sup>9</sup> como un factor productivo. A cambio de la sencillez del modelo se ha trabajado con datos de panel, de manera que los resultados obtenidos sean más robustos. Por tanto, la función objetivo que se plantea para estimar es el PIB en función de la IED y otros factores asociados:

$$\text{PIB}_{\text{pt}} = f(\text{IED}_{\text{pt}}, \text{VC}_{\text{pt}}) \quad [1]$$

Ecuación en la que

$\text{PIB}_{\text{pt}}$  : es el producto interno bruto real por país, por trimestre.

$\text{IED}_{\text{pt}}$  : es la inversión extranjera directa bruta de España y en USD para cada país y por trimestre.

$\text{VC}_{\text{pt}}$ : recoge otras características sociales y económicas propias de cada país que lo diferencian del resto, como: tamaño poblacional(n), tipo de cambio respecto del dólar estadounidense (tc), vigencia de tratados bilaterales (tlc) y cambios en los regímenes monetarios.

### i. Variables instrumentales

Debido a que la especificación propuesta no cumple con el supuesto de exogeneidad de la variable explicativa, en este caso la IED total, se ha propuesto realizar la estimación mediante variables instrumentales en función de la descomposición en sectores de los flujos de IED, para lo cual se requiere hacer la estimación en dos etapas:

<sup>9</sup> La mayoría de los estudios plantean la forma funcional tradicional de dos factores (capital y mano de obra) en la forma Cobb-Douglas, pero lo hacen con datos anuales. Acá se están utilizando datos trimestrales y los cambios en las monedas entre países requiere de tratamientos adicionales en los mismos, que muchas veces distorsionan los resultados, por lo que se ha tomado una forma funcional más sencilla.

**Primera etapa:**

$$\widehat{IED}_{pst} = \beta_0 + \beta_1 IED_{pst} + \gamma_1 X_{pst} + \delta_p + \delta_s + \delta_t + \varepsilon_{pst} \quad [2]$$

Ecuación en la que

- $\widehat{IED}_{pst}$ : es el total de la inversión extranjera directa en cada país, por trimestre.
- $IED_{pst}$ : son las variables instrumentales que corresponden a los flujos de IED de los sectores: manufactura, finanzas y otros servicios.
- $X_{pst}$ : representa un conjunto de variables de control como tamaño poblacional(n), tipo de cambio (tc), vigencia de tratados bilaterales (tlc), cambios en los regímenes monetarios.
- $\delta_p, \delta_s, \delta_t$ : representan los efectos de país, sector y tiempo respectivamente.
- $\varepsilon_{pst}$ : es el término de error con distribución normal, media 0 y varianza constante.

**Segunda etapa:**

$$\Delta \overline{PIB}_{pt12} = \beta_1 \ln(\widehat{IED}_{pst}) + \theta_2 \ln(IED_{tcpt}) + \gamma_1 X_{pst} + \delta_p + \delta_s + \delta_t + \vartheta_{pst} \quad [3]$$

Ecuación en la que

- $\Delta \overline{PIB}_{pt12}$ : es el logaritmo del PIB, para obtener una aproximación a la tasa de crecimiento\*.
- $\widehat{IED}_{pst}$ : es el total de la inversión extranjera directa en cada país y por trimestre estimada en la primera etapa.
- $IED_{tcpt}$ : es el sector de las telecomunicaciones que en este modelo representa un aporte estadísticamente significativo por sí mismo. Esto difiere del resto del sectores.
- $X_{pst}$ : representa un conjunto de variables de control como la población.
- $\delta_p, \delta_s, \delta_t$ : representan los efectos de país, sector y tiempo respectivamente.
- $\vartheta_{pst}$ : es el término de error con distribución normal, media 0 y varianza constante.

**4.3. Exposición y análisis de los principales resultados**

En la tabla 3 se muestran los resultados obtenidos del primer grupo de modelos simples y de inspección, en lo que se denomina análisis de significancia y consistencia, de la misma se puede destacar que:

- Las variables de control incluidas son todas significativas y consistentes, en las que el aumento de la población tiene un aporte negativo al PIB y el resto de variables tienen aportes positivos, esto visto por los signos de los parámetros obtenidos.
- Respecto de las diferentes modalidades de IED, se tiene que en el agregado y combinando con las diferentes modalidades de aporte de la IED siempre es positivo, pero, en principio no sería estadísticamente significativo (modelo 1); sin embargo, se deben considerar posibles problemas de multicolinealidad, simultaneidad y endogeneidad de las variables explicativas.

- Se ha realizado una segunda especificación (modelo 2) mediante la eliminación de la IED por sectores, esto para evitar la multicolinealidad. Se tiene que en este caso el aporte de la IED total sigue siendo positivo, además que ahora es altamente significativo.
- En la tercera especificación (modelo 3) se indaga la posibilidad del aporte de la IED sectorial, y se muestra que tal aporte individual no es estadísticamente significativo, razón por la cual existen buenos indicios de que se pueden tomar estas variables como variables instrumentales del total de la IED. Además se hicieron pruebas por aportes de sectores de manera individual, resultando que el único sector estadísticamente significativo es el de las comunicaciones, pero con un aporte negativo, por ello se muestra este resultado.
- En la cuarta especificación (modelo 4) el sector de las comunicaciones sí tiene un aporte individual al PIB que es estadísticamente significativo, aunque negativo. Este sector no se ha tomado como variable instrumental, sino como aporte directo al PIB dentro del conjunto de variables de control del modelo inicialmente formulado (ecuación 1).

Tabla 3  
Resultados de las estimaciones econométricas iniciales

Variables	(1) log_pib	(2) log_pib	(3) log_pib	(4) log_pib
log_tot_	0.00527 (0.198)	0.168*** (0.0441)		
log_ied_prim_	0.0132 (0.0289)		0.0133 (0.0283)	
log_ied_manuf_	-0.00930 (0.0454)		-0.00883 (0.0413)	
log_ied_finac_	0.0180 (0.0250)		0.0182 (0.0240)	
log_ied_telec_	-0.0378 (0.0304)		-0.0373 (0.0244)	-0.0368** (0.0183)
log_ied_otr_	0.0528 (0.0448)		0.0532 (0.0417)	
log_pob_	-7.713*** (0.460)	-6.782*** (0.154)	-7.713*** (0.455)	-6.673*** (0.227)
tc_euro_	0.00116*** (0.000101)	0.00104*** (5.44e-05)	0.00116*** (9.95e-05)	0.00109*** (6.34e-05)

Continúa página siguiente.

	(1)	(2)	(3)	(4)
Variables	log_pib	log_pib	log_pib	log_pib
tlc_ue	-0.0312 (0.197)	0.586*** (0.167)	-0.0304 (0.193)	
tlc_usa	0.563*** (0.206)	0.185 (0.159)	0.562*** (0.203)	0.796*** (0.126)
dummy2000_	1.195** (0.553)	0.928*** (0.0996)	1.193** (0.541)	0.568*** (0.138)
Constant	142.5*** (7.693)	126.2*** (2.538)	142.5*** (7.595)	125.5*** (3.830)
Observations	59	289	59	184
Number of pais	3	3	3	3
sigma	0.0328	0.0780	0.0333	0.0733
chi2	470.3	3093	480.3	1206
r2_w	0.0191	0.0497	0.0192	0.0173
r2_b	0.999	0.987	0.999	0.993
r2_o	0.909	0.916	0.909	0.871

Notas: Standard errors in parentheses; \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Una vez identificadas las variables relevantes y las que fueron utilizadas como variables instrumentales (anexo 1), se estimaron los modelos propuestos en las ecuaciones 1, 2 y 3. En la tabla 4 se muestran los resultados tanto de la estimación simple de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) y con el uso de las variables instrumentales propuestas. Los resultados obtenidos van en el sentido de que el total de la IED tiene un aporte positivo al PIB que, si se lo analiza de manera simple, sería del orden del 0,34; es decir, que por cada dólar adicional que a los países receptores ingresa por IED bruta desde España, las economías crecerían en 34 centavos en promedio. Dicha estimación estaría subestimada, dado que existen unos sectores de la IED que aportan más que otros, por lo cual, una vez corregido el sesgo de subestimación mediante las variables instrumentales propuestas, el aporte sería del orden del 0,48. Además, los aportes positivos para el PIB serían del tipo de cambio (devaluaciones), tener un TLC con EE. UU. vigente y el cambio monetario que se evidencio a partir del año 2000. Sin embargo, el aporte del sector de telecomunicaciones ha sido negativo para el conjunto de estos tres países, en el orden del 0,09, una vez corregida la estimación, así como el aporte de la población (en agregado).<sup>10</sup>

10 En las primeras estimaciones se incluyeron variables como nivel de escolaridad y desigualdad, pero resultaron no ser significativas, por lo que no se las incluyó en las especificaciones finales bajo el criterio de parsimonia.

Tabla 4  
Resultados finales estimación MCO y en 2 etapas

	(1: MCO)	(2: dos etapas)
Variables	log_pib	log_pib
log_tot_	0.343*** (0.0624)	0.480*** (0.159)
log_ied_telec_	-0.0821*** (0.0188)	-0.0910*** (0.0246)
log_pob_	-7.001*** (0.219)	-7.401*** (0.366)
tc_euro_	0.00113*** (5.90e-05)	0.00120*** (8.25e-05)
tlc_usa	0.648*** (0.120)	0.570*** (0.146)
dummy2000_	0.515*** (0.128)	0.357** (0.164)
Constant	130.0*** (3.644)	136.5*** (6.298)
Observations	184	107
Number of pais	3	3
sigma	0.0733	0.0397
chi2	1433	539.1
r2_w	0.0525	0.169
r2_b	0.994	0.996
r2_o	0.890	0.842

Notas: Standard errors in parentheses; \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

#### 4. Conclusiones

El flujo de capitales en el mundo es una práctica económica común e indispensable en la economía global actual. La IED es el componente más estable dentro de los flujos de capital y en la cual las economías inversoras y receptoras tratan de obtener las mejores condiciones financieras, económicas y empresariales, conforme a sus expectativas y necesidades. Para la región latinoamericana, la IED constituye un elemento fundamental de cooperación en su proceso de crecimiento y desarrollo económico-social, mediante la ejecución de proyectos y programas que requieren de aportes sustantivos respecto a tecnología y generación de empleo.

En 2017, AL y el Caribe recibieron 16 673 millones de dólares como flujos de IED, cifra que representa el 11 % del total de entradas de inversión en el mundo.

Colombia, Ecuador y Perú son economías similares geográfica e idiosincráticamente, mismas que tienen muchas expectativas de crecimiento, productividad y competitividad en los mercados internacionales. Lamentablemente están limitadas respecto a tecnología de vanguardia y sobre todo por la escasez de recursos financieros, lo que las convierte en dependientes de los flujos de capital extranjeros bajo la modalidad de IED para el cumplimiento de sus objetivos de mediano y largo plazo.

El flujo de IED desde España, país inversionista importante en la región, aporta al crecimiento económico de las economías analizadas. Medir el aporte efectivo de los flujos de capital recibidos por las economías de Colombia, Ecuador y Perú en el período (2000-2017) ha sido el objetivo central de este trabajo, el cual se ha realizado en el contexto teórico descrito y publicado por la Cepal en sus últimos informes sobre IED (2016, 2017 y 2018), sus cifras oficiales y perspectivas, así como en la información trimestral sobre flujos de capital español, proporcionada por el Registro de Inversiones Exteriores (RIE), dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España.

La investigación correlacionó los ingresos de IED con los destinos sectoriales de estos flujos, mediante un modelo de datos de panel con variables instrumentales, con los siguientes resultados: el total de la IED tiene un aporte positivo al PIB que si se lo analiza de manera simple sería del orden del 0,34, es decir que por cada dólar adicional que a los países receptores ingresa por IED las economías crecerían en 34 centavos en promedio. Dicha estimación estaría subestimada, dado que existen unos sectores de la IED que aportan más que otros, por lo cual, una vez corregido el sesgo mediante las variables instrumentales propuestas, el aporte sería del orden del 0,48. Además, los aportes positivos para el PIB vendrían por el tipo de cambio (devaluaciones), tener un TLC con EE. UU. vigente y el cambio monetario que se evidenció a partir del año 2000. Por el otro lado, el aporte del sector de telecomunicaciones ha sido negativo para el conjunto de estos tres países, en el orden del 0,09, una vez corregida la estimación, así como el aporte de la población.

Esta medición de la correlación entre el flujo de recursos por IED desde España hacia Colombia, Ecuador y Perú, en el transcurso de los años, permite inferir una conciliación entre el crecimiento económico, el desarrollo social y ecológico de estos países. Sin embargo, debe ser objetivo primordial de la planificación nacional que las políticas de atracción para la IED contemplen transferencia de tecnología amigable con el ambiente, incorporación de nuevos sistemas de gestión y prácticas de trabajo que fortalezcan las capacidades locales y promuevan el desarrollo sostenible y sustentable en el tiempo, que permitan alcanzar niveles eficientes de productividad y competitividad, con generación de empleo, y disminución de la pobreza e inequidad social.

#### 4.1. Recomendaciones de política económica

Las prácticas y tendencias productivas, comerciales y de protección de activos tecnológicos, de los grandes actores de la economía global del siglo XXI, como EE. UU., China, Europa, lleva a proponer que se dirija la atención hacia el fortalecimiento de capacidades locales y dinámicas de inversión nacionales que consoliden de forma urgente y primaria el desarrollo interno. El objetivo nacional no debe centrarse en atraer mayores montos de IED sin mayor análisis, sino que se debe tomar en cuenta su calidad y sector. Por ejemplo, se deberían atraer inversiones que contribuyan a implantar un crecimiento sostenible del país receptor y de la región en su conjunto, que generen efectos derrame de tecnología y que ayude a mejorar la estructura productiva, con transformaciones importantes en su matriz productiva, superando el segmento de las actividades primario-extractivas, de manera de alcanzar productividad y competitividad internacionales en un marco de conservación y protección ambiental y uso de energías renovables.

También se debe considerar que un fin mayor es alcanzar el bienestar social, ampliar y mejorar los servicios básicos, educación de calidad, cobertura y eficiencia en los servicios de la salud, reducción de la pobreza y la inequidad, aminorar las brechas económicas, laborales, sociales, para lo cual es importante que las políticas de atracción de la IED se integren a los planes de desarrollo y que se focalice la IED en sectores con capacidad de promover un cambio estructural y de desarrollo sostenible y sustentable.

#### 5. Referencias bibliográficas

- Alfaro, L. (2014). Foreign direct investment: Effects, complementarities, and promotion. *Harvard Business School. Working Paper*, n.º 15-006, 1-45.
- Alfaro, L., & Charlton, A. (2013). *Growth and the quality of foreign direct investment. In The Industrial Policy Revolution I*. London: Palgrave Macmillan. 162-204.
- Banco Central del Ecuador [BCE] (2017). *Coyuntura Económica*. Recuperado de <https://contenido.bce.fin.ec//documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/EstMacro122017.pdf>.
- Blomstrom, M. K. (2000). *Foreign direct investment: Firm and host country strategies*. Springer.
- Borensztein, E., De Gregorio, J., & Lee, J. (1998). How does foreign direct investment.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2018). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2018*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43689-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2018>.
- \_\_\_\_ (2018b). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo*. Santiago: Cepal. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43513>.
- \_\_\_\_ (2017). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2017. (LC/PUB.2017/18-P)*, Santiago: Cepal.
- \_\_\_\_ (2016). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2016*. Santiago: Cepal. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40213/7/S1600664\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40213/7/S1600664_es.pdf).

- El Comercio Perú (1/3/2017). Inversión extranjera en el Perú cayó 1,36% en el 2017. Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/bcr-inversion-extranjera-peru-cayo-1-3-2017-noticia-501719>.
- El Tiempo (2017). Inversión extranjera, US\$ 3.405 millones más de lo previsto. Recuperado el 12/3/2018 de <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/inversion-extranjera-en-colombia-en-2017-188842>.
- Görg, H., & Greenaway, D. (2004). Much ado about nothing? Do domestic firms really benefit from foreign direct investment? *The World Bank Research Observer*, 19(2), 171-197.
- Görg, H., & Strobl, E. (2016). Multinational Companies, Technology Spillovers and Plant Survival. *Multinational Enterprises and Host Country Development* (pp. 289-303).
- Haskel, J. E., Pereira, S. C., & Slaughter, M. J. (2007). Does inward foreign direct investment boost the productivity of domestic firms? *The review of economics and statistics*, 89(3), 482-496.
- Hayakawa, K., Kimura, F., & Lee, H. H. (2011). *How does country risk matter for foreign direct investment*, Institute of Developing Economics n.º 281). Discussion paper.
- Herrera, M. (2017). Riesgo país e inversión directa de España en Colombia-Ecuador-Perú (2000-2016). Quito.
- Iamsiraroj, S., & Ulubasoglu, M. A. (2015). Foreign direct investment and economic growth: A real relationship or wishful thinking?. *Economic Modelling*, 51, 200-213.
- International Monetary Fund (2018) *World Economic Outlook Database*, April 2018.
- Khaliq, A., & Noy, I. (2007). Foreign direct investment and economic growth: Empirical evidence from sectoral data in Indonesia. *Journal of Economic Literature*, 45(1), 313-325.
- Lipsey, R. E. (2004). Home-and host-country effects of foreign direct investment. *Challenges to globalization: Analyzing the economics* (pp. 333-382). University of Chicago Press.
- Ministerio de Comercio Exterior de España (2018). *Información estadística sobre los flujos de inversión extranjera trimestral 2000-2017*.
- Mogrovejo, J. (2005). Factores determinantes de la inversión extranjera directa en algunos países de Latinoamérica. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, (5), 51-82. Recuperado el 9/2/2018 de [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2074-47062005000200003&lng=es&tlng=pt](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2074-47062005000200003&lng=es&tlng=pt).
- Navaretti, G. B., Venables, A. J., & Barry, F. (2006). *Multinational firms in the world economy*. Princeton University Press.
- Proinversión (s/f). *Estadísticas de inversión extranjera. Perú*. Recuperado el 11/10/2018 de <http://www.investinperu.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=0&jer=5652>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2015). *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2015*. OECD Publishing. Recuperado de [https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview\\_Colombia\\_ESP.pdf](https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf).
- Sothan, S. (2017). Causality between foreign direct investment and economic growth for Cambodia. *Cogent Economics & Finance*, 5(1), 1277860.

### Anexo 1: comprobación de la calidad de las variables instrumentales seleccionadas

Tabla 5

Condición 1: baja correlación con la variable de resultado

Variables	(1) log_pib
log_ied_prim_	0.0201 (0.0232)
log_ied_manuf_	-0.0367 (0.0314)
log_ied_finac_	0.00687 (0.0233)
log_ied_otr_	0.0896** (0.0370)
log_pob_	-7.939*** (0.415)
tc_euro_	0.00119*** (8.94e-05)
tlc_usa	0.638*** (0.166)
dummy2000_	1.562*** (0.374)
Constant	145.6*** (6.962)
Observations	70
Number of pais	3
sigma	0.0358
chi2	618.0
r2_w	0.0331
r2_b	0.999
r2_o	0.910

Tabla 6

Condición 2: alta correlación con la variable instrumentalizada

Variables	(1) log_tot_	(2) log_tot_
log_ied_prim_	0.00726 (0.0188)	
log_ied_manuf_	0.110*** (0.0240)	0.123*** (0.0204)
log_ied_finac_	0.0386* (0.0202)	0.0428** (0.0179)
log_ied_otr_	0.0589** (0.0290)	0.105*** (0.0203)
Constant	3.076*** (0.278)	2.477*** (0.211)
Observations	70	131
Number of pais	3	3
sigma	0.436	0.537
chi2	62.30	127.8
r2_w	0.365	0.432
r2_b	1.000	0.982
r2_o	0.489	0.502

# Estado del arte del derecho y la legislación en el sector hidroeléctrico, hidrocarburíferos y de minería para Colombia<sup>1</sup>

## *State of the art law and legislation in the hydroelectric sector, mining and oil and gas to Colombia*

Jahir Alexander Gutiérrez Ossa

Miembro del Grupo de Investigación Jurídico Social de la Facultad de Derecho y Ciencias Forenses de la Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia, Colombia

Correo electrónico: jagogutierrez@gmail.com

Luz Elena Mira Olano

Decana de la Facultad de Derecho y Ciencias Forenses del Tecnológico de Antioquia, Colombia

Correo electrónico: luz.mira@tdea.edu.co

*Recibido: 10-diciembre-2018. Aceptado: 14-febrero-2019.*

### Resumen

Establecer el estado del arte del derecho y la legislación en el sector hidroeléctrico, de hidrocarburíferos y minero para Colombia constituye el propósito del artículo. Es una constante el llamado a la generación y promoción de derechos, legislación y normas articuladas al momento de dichas industrias. El análisis exploratorio y descriptivo refleja el panorama que abriga a las industrias inmersas en dichos sectores. La elaboración de derechos, legislación, norma y regulación internacional ha sido proveída más por las circunstancias que por un modelo claro en esta triada. La definición de derechos y normas, en conjunto, los marcos jurídicos y legislativos de avanzada, a la par que la generación de condiciones de mercados y regulación, han tenido como fuente la relación estrecha los agentes y principales interesados. El estado del arte de la triada tiende a localizarse más en las fuentes económicas del negocio, inspiradas en el common law, en las que el análisis económico del derecho y el análisis institucional fungen como sus principales fundamentos.

---

<sup>1</sup> El artículo es resultado del proyecto de investigación “Los alcances de la jurimetría y la estrategia legal en el ordenamiento jurídico colombiano”, realizado por el grupo de Investigación Jurídico Social de la Facultad de Derecho y Ciencias Forenses, del Tecnológico de Antioquia-Institución Universitaria (2018-2019).

**Palabras claves:** estado del arte, derecho y legislación, sector hidroeléctrico, sector hidrocarburíferos, sector minero.

### Abstract

Set the State of the art of law and legislation in the hydroelectric sector, oil and gas and mining to Colombia, is the purpose of the article. It is a constant call to the generation and promotion of law, legislation and standards articulated at the time of these industries. The exploratory and descriptive analysis reflects the landscape that is home to industries in these sectors. The development of rights, legislation, regulation and international regulation has been provided more by circumstances, which by a model clear against the triad. The definition of rights and rules altogether legal and legislative frameworks of advanced, have had as a source the close relationship officers and key stakeholders. In essence, the State of the art in the triad, tends to be located more in the economic sources of the business, inspired by the common law. Both, the economic law and institutional analysis end running sources of analysis for the definition of the State of the art for each area.

**Keywords:** State of the art, Law and legislation, hydroelectric sector, oil and gas sector, mining sector

## 1. Introducción

La construcción del estado del arte respecto a la estructura de derechos y legislación de los sectores hidroeléctricos, hidrocarburíferos y mineros pasa a ubicarse como objeto central de trabajo. En primer lugar, los derechos contemplan el andamiaje normativo y regulatorio sobre los criterios de propiedad y de jurisprudencia. Segundo, el legislativo destaca el frente jurídico y sancionatorio, que se hace efectivo sobre las empresas de dichos sectores. Entre tanto, el análisis económico del derecho y el análisis institucional fungen como mecanismos para mediar en el desarrollo del estado del arte, en un sector que tiende a agruparse y explicarse desde la estructura del negocio y del sistema jurídico *common law*.

El sector de generación hidroeléctrica se encuentra contemplado en los dos frentes de trabajo considerados. La definición de derechos, normas y regulación hacen parte de los componentes que esgrimen el quehacer en esta industria. Además, la prolífera aglomeración legislativa y jurídica relacionada con el sector concentra uno de los nichos más promulgados por el alto grado de sensibilidad social y territorial que genera en cualquier país. De allí que ofrezca las características requeridas para estructurar un sector que responde a los planteamientos provistos por el derecho, a la vez que por la potestad jurídica que, en suma, lo hace ver como un sector en constante ajuste hacia el equilibrio.

La industria de los hidrocarburos (gas y petróleo), se focaliza en el escenario de los derechos respecto a la disposición normativa y regulatoria, más que a la legislativa o jurídica. Es una industria permeada por la jurisprudencia y la legislación internacional que en el marco de la actividad tiende a aferrarse a principios

económicos como técnicos. Estos principios son los que guían la razón de ser de las empresas interesadas en hacerse a los bloques o rondas de exploración ofrecidas por los países. El tema aquí se concentra en la capacidad y condiciones para compulsar la normatividad y regulación con amplia trazabilidad en la legislación internacional, de cara al equilibrio jurídico y legislativo local.

El sector minero es el que genera las mayores alertas y reconvenciones a la hora de exponerlos frente a la definición de derechos y la estructura legal. En muchos países, es el sector que tiende a desconocer ambos tópicos a la hora de dimensionarlo y disponerlo como fuente en la generación de recursos para las empresas y los Estados. Es un sector que está más asociado con la capacidad y condiciones de quienes se ubican en él para su explotación, pero en el que “cabe de todo”, menos un ajuste tanto en el frente de los derechos como de la legislación. Este es el reto más grande que se tiene en comparación de los otros dos sectores, dado el grado de dispersión y bajo reagrupamiento que tiene esta actividad en sí.

El desarrollo del artículo está dirigido a analizar los planteamientos aquí considerados en cada frente de trabajo. En primer lugar, sobre el estado del arte de los derechos y la legislación que rige a la industria de generación hidroeléctrica en Colombia. Segundo, el estado del arte de los derechos y la legislación de la industria de hidrocarburos en Colombia; como tercero, la definición del estado del arte de los derechos y la legislación en la industria minera en Colombia. En esencia, es poco probable que se tenga éxito a la hora de considerar, evaluar o regentar un grupo de sectores que solo son conocidos por la actividad que desarrollan, desconociendo los ingentes esfuerzos que hacen para ser visibles.

## **2. Estado del arte de los derechos y la legislación en el sector hidroeléctrico en Colombia**

La estructuración del estado del arte de los derechos y la legislación en el sector hidroeléctrico colombiano ha tenido como punto de partida la escasez en la oferta energética nacional, particularmente por implicaciones de infraestructura y oferta hídrica. El Estado ha abanderado la ruta para recomponer las debilidades institucionales y de mercados presentadas en dicho rubro sectorial. A comienzos de la década de 1990 emprendió una serie de ajustes jurídicos, legales, de propiedad y regulatorios para incentivar el ingreso de capitales privados al sector y, de paso, que en adelante fuese el mercado el que terminaría por facilitar los ajustes de oferta y demanda requeridos para ello. Entre los aspectos centrales tenemos que:

- La Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142 de 1994) estableció los criterios generales y las políticas que rigen la prestación de los servicios públicos en el país.
- La Ley Eléctrica (Ley 143 de 1994)
  - Reafirmó la posibilidad de participación privada en los negocios eléctricos.
  - Creó el mercado mayorista de la electricidad.
  - Estableció los procedimientos y mecanismos para regular las actividades de la industria.

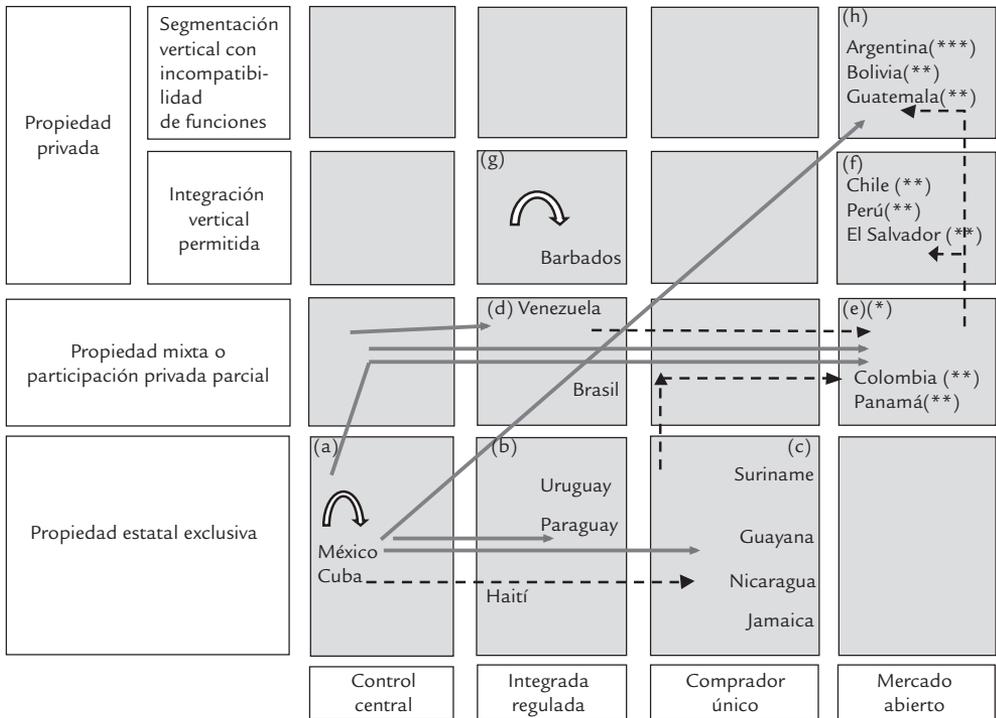
- La Ley 286 de 1996 (julio 3). Por la cual se modifican parcialmente las Leyes 142 y 143. El Congreso de Colombia decreta:

Artículo 1. Tránsito de legislación. Las empresas de servicios públicos deberán alcanzar progresivamente los límites establecidos en las leyes 142 y 143 de 1994 y la ley 223 de 1995 en materia de factores de contribución, tarifas y subsidios en el plazo con la celeridad que establezca antes del 30 de noviembre de 1996 la respectiva Comisión de Regulación. En ningún caso, el período de transición podrá exceder los plazos que se señalan a continuación:

Para los servicios de energía eléctrica y de gas combustible hasta el 31 de diciembre del año 2000, y

Para los servicios de agua potable, saneamiento básico y telefonía pública básica conmutada hasta el 31 de diciembre de 2001 (Gaceta del Diario Oficial del Senado de la República 1996, julio. n. ° 42.824).

**Gráfico 1**  
Trayectorias de los procesos de reforma en los sistemas eléctricos



Fuente: Arelovich *et al.* (2008:27).

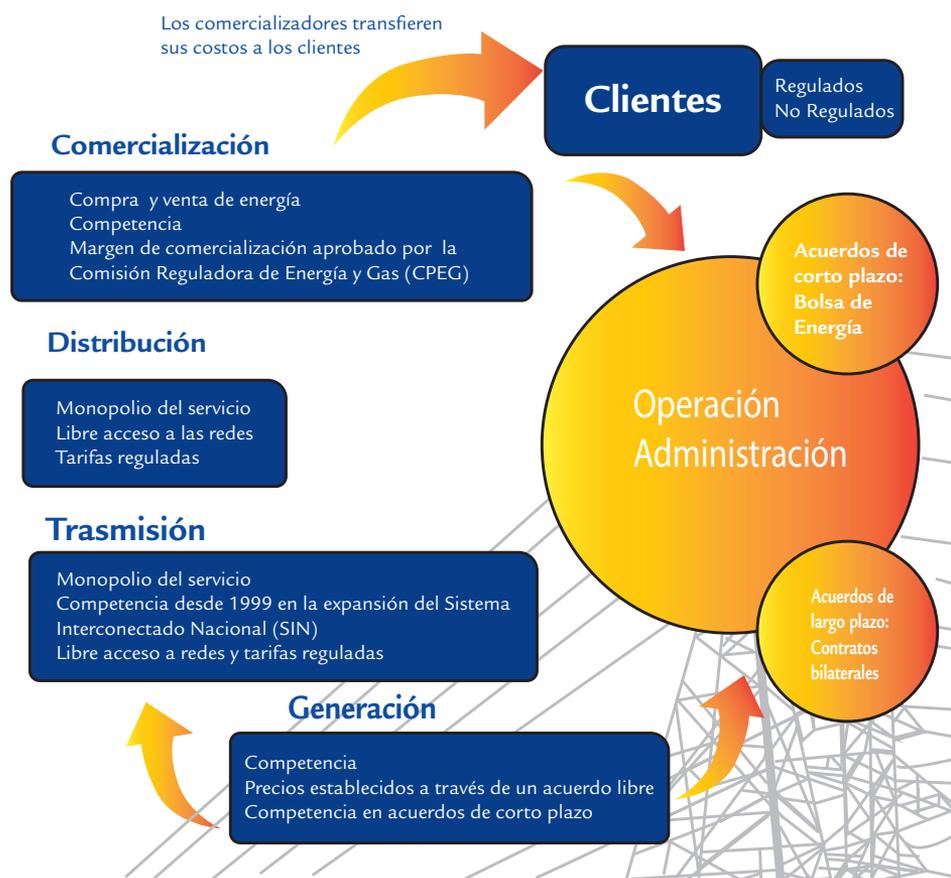
El sector hidroeléctrico colombiano ha sido estructurado por las directrices del Estado colombiano de la mano con el acompañamiento hecho por organismos multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, para sacar adelante obras de dicha naturaleza. Sin embargo, el acompañamiento, evaluación

o financiación no han surtido los efectos esperados con relación a la consideración del sector respecto a los postulados regidos en cuanto a los derechos de propiedad sobre el mismo, a la par que con referencia al marco legislativo que lo agrupa. A pesar del avance en infraestructura física de centrales hidroeléctricas, embalses y represas, la infraestructura de derechos y legislación es débil.

El esfuerzo no ha terminado por afianzar al sector de generación hidroeléctrica en Colombia, dado que sobre el mismo prevalecen mecanismos de presión y restricciones para que este se fortalezca. La diversidad de comercializadores, distribuidores, generadores y transmisores hacen de este sector un tanto disperso a la hora de medirlo como un espacio fuerte, capaz de asegurar los requerimientos energéticos del país y, asimismo, exportar parte de dichos dividendos de manera creciente. El impulso de dicho escenario ha venido siendo compulsado por los acuerdos internacionales y tratados de libre comercio, sobre los que la oferta energética y la interconexión de redes entre países está entre los primeros pedidos.

Gráfico 2

## Composición y organización del sector hidroeléctrico en Colombia



Fuente: Proexport Colombia (2009: 6).

La legislación alentó la consolidación de empresas industriales y comerciales del Estado para el segmento de los servicios públicos, tanto domiciliarios como los encumbrados a la interconexión de redes para otros sectores en cabeza de las empresas, hasta hace poco, consideradas públicas en estricto sentido. Sumado a ello, dichas empresas podrían recibir capital, inversión y flujos de capital proveniente de recursos privados, con lo que se daría apertura al cambio sobre el régimen y tipo de sociedad que en adelante las controlaría. En este tópico, la avanzada en el país ha tenido como resultado la aproximación de capitales foráneos, entre ellos chilenos y españoles, interesados en ubicarse en dicho segmento, que a la postre incentivarían el arribo de nuevos capitales dirigidos al sector hidroeléctrico.

Tabla 1  
Generación de energía en Colombia

Fuente	Generación (GWh)	Participación	Valoración anual (%)
Hidro	38714	69,1%	-10,5%
Térmica	14508	25,9%	87,6%
Fuentes menores	2658	4,7%	-14,0%
Co-generadores	106	0,2%	104,5%
Generación total	55 986	100%	

Fuente: Proexport Colombia (2009, p. 13).

El contexto sobre el que se ha desenvuelto el sector hidroeléctrico lo ubica en un escenario de amplio manejo jurídico y legislativo, a pesar de que debe allanar la posibilidad de buscar el equilibrio respecto al contenido normativo y regulatorio. Frente al primer campo, de sobra el país ha generado principios legales que le han servido para considerarse ejemplo a seguir en lo que respecta al aparato estatal. Sin embargo, debe hacer extensiva dicha prioridad al curso de la proyección hidroeléctrica en las regiones y territorios en los que la normatividad y regulación están sujetas a las características y condiciones de cada lugar. Es decir que se cuenta con fundamentos generales propicios, pero se requiere la revisión particular. Plantea Santander (2010, p. 322) que

Se debe lograr que haya una comunicación entre la entidad encargada de la planeación energética en Colombia, la UPME, y las autoridades ambientales, para que se dicten directrices en cuanto a empresas o entidades capacitadas para desarrollar proyectos hidroeléctricos, que haya demostrado interés e inversiones en los proyectos que requieren las fuentes a estudiar, y los intereses regionales para el desarrollo de proyectos hidroeléctricos ligados a los planes de desarrollo del respectivo departamento.

La definición del estado del arte referente a los campos jurídicos y legislativos en Colombia ha logrado generar resultados positivos con relación a la posición atractiva que ha obtenido el país. Pero, con respecto al ajuste en materia de inversión dirigida a las regiones o territorios con potencial en generación y los demás componentes del recurso hidroeléctrico se debe promover más trabajo respecto

a los parámetros normativos y de regulación. En tal sentido, el trabajo consiste en incentivar las propuestas encaminadas para que igualmente los territorios sean atractivos de manera diferenciada para proveer dicho recurso por cuenta de capitales e inversión extranjera, en los que ambos frentes tendrían mucho más desarrollo. Proponen Castaño y Galeano (2011, p.71) que

Los instrumentos de estabilización han sido definidos como “todos los mecanismos, contractuales o de otro tipo, que buscan sujetar las estipulaciones del contrato a condiciones económicas y legales específicas que las partes consideran apropiadas al momento de perfeccionar el contrato”. Su expresión tradicional son las cláusulas de estabilización (en adelante, CE) incluidas en los contratos entre el Estado y el inversionista extranjero, aunque también existen los contratos de estabilización jurídica y estipulaciones de estabilización expresamente incluidas en la legislación.

Es precisamente la interacción entre el grueso legislativo y normativo frente a los mercados el que impulsa permanentemente compulsar el trabajo por generar herramientas e instrumentos sobre los cuales puedan moverse las empresas e industrias que pretenden calificar en el sector. Es importante que la estructura institucional y del propio análisis económico del derecho estimado en dicho frente contribuya para recrear los fundamentos solicitados al respecto, conforme a la característica exposición y movilidad que enfrenta este sector. El afianzamiento de conductas y reglas claras es el matiz que de manera constante reclaman las empresas inmersas en este sector y en los considerados estratégicos.

RECONOCIENDO que todos los países, especialmente los países en desarrollo, necesitan tener acceso a los recursos necesarios para lograr un desarrollo económico y social sostenible, y que los países en desarrollo, para avanzar hacia esa meta, necesitarán aumentar su consumo de energía, tomando en cuenta las posibilidades de lograr una mayor eficiencia energética y de controlar las emisiones de gases de efecto invernadero en general, entre otras cosas mediante la aplicación de nuevas tecnologías en condiciones que hagan que esa aplicación sea económica y socialmente beneficiosa. Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Ley 162 de 1994, p. 2).

La definición del marco normativo y regulatorio está sujeto a la definición de los marcos jurídicos que atiendan la problemática sobre los derechos de propiedad de la tierra y los recursos del suelo y subsuelo en Colombia. La norma y la regulación dependen de la claridad que se tenga en cada frente territorial del país sobre los recursos no renovables con respecto a los renovables. En el país se encuentra abierto el debate sobre cuál de los dos modelos perseguir o si, en su defecto, pueden combinarse. Es precisamente en esta circunstancia en la que tanto la norma como la regulación tienden a tener primacía y, de paso, terminarían por afinar los vacíos que se tienen en el orden central para con el tema. Expone Guiza (2011:126) que

En nuestra Constitución existen numerosas disposiciones dispersas en toda la Carta referentes al bien jurídico ambiental y que, según la Corte Constitucional, “*de una lectura, sistemática, axiológica, y finalista, surge el concepto de Constitución ecológica*” (Corte

Constitucional, Sentencia T-411 de 1992, 1992). De esta manera se señaló un conjunto de deberes ambientales a cargo del Estado, entre los que sobresalen: proteger la diversidad e integridad del ambiente; conservar las áreas de especial importancia ecológica (artículo 79), prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental; imponer las sanciones y exigir la reparación de los daños causados, y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución (artículo 80).

La tarea está definida para que en cada territorio de Colombia se articulen los manifiestos jurídicos y legales de la mano con los normativos y regulatorios, para que se logre regentar una carta o protocolo en el que efectivamente el régimen institucional y del mercado pueda salir adelante para el terreno del sector hidroeléctrico. Es el equilibrio que tanto abogan las empresas y gremios involucrados en estas lides, sujeción que se hace precisamente desde la órbita institucional, pero que se considera que esta misma es la que debe dar el paso para reorientar el papel jugado hasta ahora por la norma y la regulación empeñada más en la sanción que en acompañar o coligar la actuación legal con las pretensiones de estos al final. Considera Solow, en Aguilera y Alcántara (2011, p. 97), que

Las mismas consideraciones sugieren que el mercado de recursos no renovables podría ser uno de los lugares de la economía donde algún tipo de planificación indicativa organizada pudiese desempeñar un papel constructivo. Con esto no apoyo la toma centralizada de decisiones, que probablemente tiene sus propias imperfecciones y efectos externos. Quizá bastaría con que el gobierno tuviese un programa continuo de recolección y difusión de la información relativa a las tendencias de la tecnología, las reservas y la demanda.

El propósito de definir el marco regulatorio y la estructura normativa corre por cuenta de los agentes involucrados en la industria hidroeléctrica, que por ahora en el país atienden un modelo de concentración monopolística por regiones, que no alcanza a exponerse hacia el orden nacional debido a las restricciones de control monopólico. Es decir, tienden a comportarse de manera monopólica en sus respectivas regiones con respecto a los consumidores y el mercado, pero en términos de la generación se comportan bajo el carácter de libre competencia regulada con las tarifas planteadas por la CREG, que, conforme a las condiciones económicas del país y del sector, establece rangos de tarifas.

### **3. Estado del arte de los derechos y la legislación en el sector minero en Colombia**

El sector industrial minero es el que contiene mayor bagaje, indicios y referencias a la hora de establecer el estado del arte por lo menos con relación a la actividad. No obstante, frente a la definición del estado del arte con referencia a los derechos y legislación, no se compadece con su presencia histórica. Frente a este, cabe considerar los pasos que se han dado para orientar bajo mínimos la actividad minera en Colombia; seguido a ello, las instancias de derecho y legislativas que han inferido en el desempeño de la actividad, y si alcanza la posibilidad de localizarse

en un marco normativo y regulatorio idóneo. Es de aclarar que presenta las mayores dificultades institucionales y de mercado frente a los otros.

La extracción de recursos ha tenido un prolongado aunque controvertido papel en la historia del desarrollo capitalista. La intervención del Estado imperial en apoyo del capital extractivo —extracción de minerales, metales y otros recursos naturales no renovables, la inversión extranjera en la adquisición de tierra y agua (acaparamiento de tierra y de agua) (Veltmeyer, 2013, p. 11).

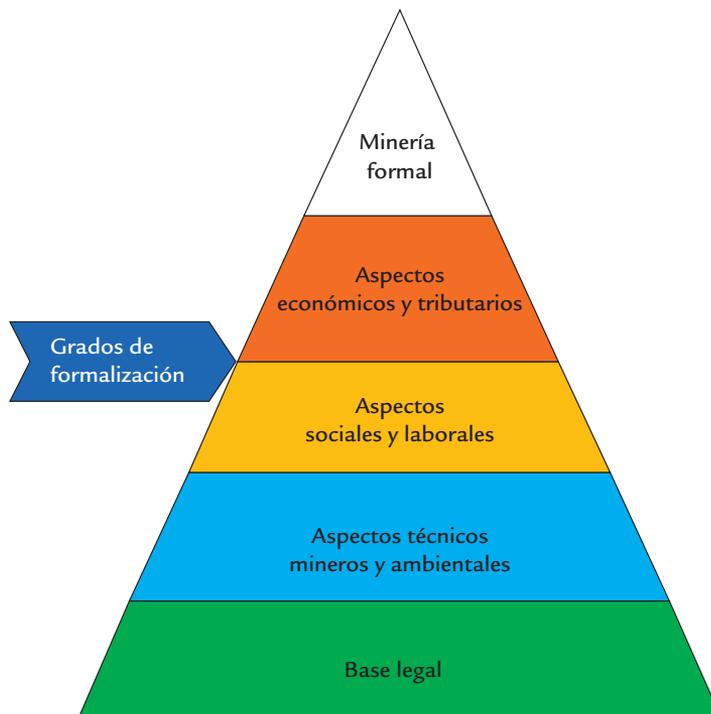
La actividad minera ha sido desarrollada bajo los armisticios de informalidad por fuera en la mayoría de casos del derecho patrimonial del Estado y del mismo derecho de propiedad de particulares. Debido a su característica básica de replegarse en diferentes frentes de trabajo y, por ende, en variados tipos de minera (de aluvión, socavón o en cielo abierto), es una labor que no alcanza a revestir con el manto de industria por cuanto no logra contemplar los actores que dependen, rentan o sacan provecho de dichos recursos. Es un sector carente de información, que se evidencia en la proliferación de la minería ilegal y el desconocimiento de los agentes y actores que se encuentran sacando frutos de la misma.

Resulta paradójico que casi las tres cuartas partes de la actividad minera en el país se desarrollan a través de la pequeña minería y que la mayor parte de las normas y políticas mineras sólo auspician y benefician a la gran minería. Las cifras aquí presentadas evidencian que es totalmente inadecuado pensar en una política pública que fomente la gran minería sin que se reconozcan los derechos de los pequeños mineros que mayoritariamente son mineros tradicionales que llevan a cabo la actividad como medio de subsistencia en las zonas rurales (Guiza, 2013, p. 116).

El acompañamiento dado por el Estado colombiano a los empleados, trabajadores o baqueanos dedicados a la extracción de recursos mineros, ha sido por de menos, poca o inexistente. El fenómeno minero ha sido considerado como una actividad de subsistencia que emerge a la luz formal en el momento en que es recibido por el sector real o en actividades de transformación. Es una actividad que se norma y regula por cuenta propia conforme al saber hacer y quehacer de quienes se dedican a ella, y se adiestra en el marco jurídico y legislativo por cuenta de las empresas que, de manera directa, sumergida o soterrada, se hacen a los recursos sin mayor compromiso que el pago por la mercancía adquirida.

La estrategia prevista en la pirámide corresponde al propósito del Estado de recomponer el material jurídico y legislativo de la minería, complejizada desde diferentes frentes, entre los que la formalización es solo una parte. El Estado colombiano se enfrenta a una actividad que tiene dificultades para abarcar conceptos jurídicos y legislativos hacia la legalidad, y que tampoco tiene previsto concertar normas y regulación que implique afectación. En este caso, el Estado se encuentra enfrascado en una especie de servidumbre virtual a favor de quien pretende hacerse de la minería en el país. La actividad minera en Colombia tiende a explicarse conforme a las costumbres, formas de vida e idiosincrasia de las regiones.

Gráfico 3  
Minería formal



Fuente: Ministerio de Minas y Energía (2014: 43).

El código minero colombiano tiene más de 360 artículos. Muchos de ellos hablan sobre procedimientos para acceder a títulos mineros sobre derechos, sobre áreas especiales y zonas de exclusión minera, sobre servidumbres y amparos. Y ninguno de ellos habla de lo que es probablemente el problema más grande en Colombia hoy en día: las barreras a la entrada. El código minero podría ser mucho más simple, si se enfoca por el lado de las barreras de entrada. Pero la probabilidad de que así sea es muy baja. Políticamente la minería sigue siendo un salvavidas de lo social. Pero al no generar esas barreras, los defensores de la minería social, en lugar de tirar un salvavidas, están es amarrando un yunque (Yanovich, 2012: 86).

El ajuste de derechos y legislación pasa por la ordenación de los sectores que dependen directamente de las actividades mineras de arriba hacia abajo. Es una apuesta interesante formalizar el sector desde las cabezas visibles que los representan. Sean grandes multinacionales e incluso grandes asociaciones, gremios o sectores no reconocidos dentro de la formalidad, es un sector que ha capturado por completo al Estado colombiano y, por lo pronto, a las empresas formales interesadas en hacerse a algunos proyectos. La estructuración de derechos y legislación en la minería pasa por el trabajo que logre desarrollar el Estado colombiano con los respectivos grupos insertados en la industria.

La legislación minera colombiana es una de las más minuciosas en el campo de la estratificación. Para determinar la condición de pequeña, mediana o gran minería adoptó como criterio fundamental el volumen o tonelaje de materiales útiles y estériles extraídos durante un año, por lo general considerado desde el 1 de enero al 31 de diciembre, incluyendo también el criterio de la extensión del título minero. De la capacidad instalada de extracción de materiales dependen las inversiones, el valor de la producción, el empleo, el grado de mecanización de la mina, además de los aspectos de orden técnico, económico y social (Chaparro, 2000: 31).

Respecto al referente normativo y de regulación, igualmente pasa por la revisión que al amparo de los mismos realicen los actores del sector. En ellos se conocen, identifican y reconocen las prácticas que han conllevado para que la actividad sea importante para el país, por encima de las condiciones en que se desarrolla. Por lo tanto, será importante consultar sobre ellos, acerca del grado de regulación que podrían lograr por cuenta propia bajo la guía u observancia del Estado. O si, en su defecto, apuestan por elevar sus condiciones productivas hacia la definición de acuerdos, contratos o pactos productivos con empresas de mayor tamaño o que garanticen la salvedad de requerimientos en normas y regulación. La Ley 685 de 2001, sobre propiedad intelectual, establece lo siguiente:

Artículo 1. °. Objetivos. El presente Código tiene como objetivos de interés público fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.

Es relevante para el futuro de la industria minera que se produzcan espacios de trabajo que conlleven a la definición de la estructura institucional y de mercado de esta. El connotado fenómeno de informalidad, a pesar de que es uno de los elementos a considerar, contiene, ante todo, el grado de vulnerabilidad en que se encuentra el sector. No solo es la revisión que hace el Estado del mismo, también diversos grupos han redirigido su interés a la exploración, generando con ello inestabilidad de toda índole, suceso que afecta directamente cualquier proceso abocado a definir su estructura, reglar el mercado o para identificar el camino a seguir, en un sector que, más que informal, es irregular en Colombia.

La minería colombiana como institución tiene dificultades para representarse por cuenta propia, a pesar de la prevalencia del Ministerio de Minas y Energía, enfocado más en trabajar con la formalidad y con los grandes sectores. Asimismo, la Unidad de Planeación Minero Energético (UPME) está más arraigada en los grandes proyectos que generan más réditos que problemas, y por último, con la creación de la Agencia Nacional Minera de Colombia se trata de crear referentes jurídicos, legales, normativos y regulatorios de la actividad como negocio para interesados, pero sin extenderse a zonas con dificultades o consideradas rojas para su desarrollo, mostrando una estructura cefálica pero sin cuerpo.

Tabla 2  
Normatividad relacionada con la minería ilegal

Área	Identificación	Temática relacionada con minería e ilegalidad minera
Minera	Decreto 2636 de 1994	Legalización minería de hecho 1994
	Ley 685 de 2001	Código de Minas. Ley minería aplicable en Colombia a partir de 2001
	Decreto 2390 de 2002	Legalización minería de hecho 2001
	Decreto 2653 de 2003	Por el cual se reglamenta el artículo 63 de la Ley 685 de 2001. Asignación de perito para determinar interferencia entre titular minero y legalización
	Ley 1382 de 2010	Modificación al Código de Minas Ley 685. Declarada inexecutable. Vigente hasta mayo 2013
	Decreto 2715 de 2010	Legalización minería tradicional 2010
	Setencia C-366 Corte Constitucional	Declara inexecutable la Ley 1382 de 2010
Regalías	Ley 141 de 1994	Ley de Regalías. Se crea el Fondo Nacional de Regalías y la Comisión Nacional de Regalías
	Ley 756 de 2002	Modificación a la Ley 141 de 1994. Se establecen criterios de distribución de las regalías
Ambiental	Decreto-Ley 2811 de 1974	Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente
	Ley 99 de 1993	Creación del Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental-SINA
	Ley 388 de 1997	Ley de Desarrollo Territorial Modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991
	Ley 1333 de 2009	Establece el procedimiento sancionatorio ambiental
	Ley 373 de 1997	Establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua
	Ley 430 de 1998	Normas prohibitivas en materia ambiental, referente a los desechos peligrosos
Social	Ley 21 de 1991	Se aprueba convenio OIT 0169
	Ley 70 de 1993	Políticas para mancomunidades afrocolombianas
	Convenio OIT 169	Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes
Penal	Ley 599 de 2001	Artículo 333 Las sanciones por contaminación por extracción de minerales e hidrocarburos
	Ley 1453 de 2011	Artículo 36 Eleva sanciones por contaminación por extracción de minerales e hidrocarburos
	Convenio 027 de 2007	Convenio Interinstitucional MME-MAVDT-Ingeominas-Procuraduría-Fiscalía. Lucha contra la minería ilegal
PND	Ley 812 de 2003	Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006
	Ley 1151 de 2007	Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010
	Ley 1450 de 2011	Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014
PND minero	PND Minero 2002-2006	Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002-2006
	PND Minero 2007-2010	Plan Nacional de Desarrollo Minero 2007-2010
	PND Minero visión a 2019	Plan Nacional de Desarrollo Minero visión a 2019

Fuente: Torres *et al.* (2010:5-6)

Las relaciones entre empresas mineras y Estado, para efectos de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables bajo la perspectiva de los derechos contractuales “adquiridos”, están amparadas por normas de derecho privado, toda vez que la Constitución Nacional establece que se garantizan “los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles” (art. 58). Igualmente, las empresas mineras extranjeras están amparadas por un marco de derecho internacional de carácter privado. Lo anterior deviene en que las relaciones jurídicas vinculadas a la exploración y explotación minera, como se verá a continuación, están supeditadas o sometidas al régimen del derecho público (Vargas, 2013, p. 67).

Es imperante que el Estado colombiano flexibilice los mecanismos institucionales (legislativos y jurídicos), a la par que los correspondientes a los derechos (normativos y regulatorios) y tomar alguna hoja de ruta paralela para recomponer a un sector cuyas dificultades son estructurales. En primer lugar, porque el Estado colombiano viene aprehendiendo lentamente sobre lo que significa el quehacer minero en el país. El cerco generado por actividades ilegales e ilícitas que lo han cobijado, incluso, impiden medirlo bajo la categoría de informalidad o formalidad. La alta sensibilidad que presenta este no permite elaborar una política dura de Estado, sino de política pública en la que, conforme a variados instrumentos, sean convocados los actores.

En América Latina la MM es predominantemente ilegal (OIT, 1999), ya que se desarrolla en áreas concesionadas por terceros o sin los permisos correspondientes. Sumadas la MM y la minería en pequeña escala los índices de ilegalidad a finales del segundo milenio eran las siguientes: Bolivia 10-20%, Brasil 90%, Chile 20%, Colombia 70%, Cuba 10% y Perú el 50%. En este último, diez años más tarde la cifra de ilegalidad continuaba siendo la misma (CTM, 2010). La anterior situación de ilegalidad es consecuencia, en gran medida, de las normas que autorizan la explotación minera y que desconocen las condiciones culturales, sociales y económicas de los mineros de subsistencia. Dado lo anterior, en esta investigación se analizaron, en cada uno de los ordenamientos jurídicos de América Latina, las posibilidades que tiene un minero de subsistencia para desarrollar su actividad sin violar la ley (Guiza, 2014: 41).

La perspectiva de trabajo para el caso colombiano gira alrededor del reconocimiento de la ocupación o uso de espacios de agua o tierra para extraer el recurso minero. Por ende, no sería extraño que una de las estrategias a considerar para recomponer al sector minero sea que el Estado contemple la compra de dichos predios, partiendo inicialmente de algún registro de tradición o desde el que se pueda refrendar vía institucional que es una actividad autóctona del territorio y que, por tanto, la manera de atender dicho proceso es discrecional para cada caso. Es precisamente el valor y uso del suelo, el agua y la tierra lo que está en juego en la actividad minera; por ende, la evaluación del recurso debe pasar por algún mecanismo tras del que pueda salvaguardarse ya sea la actividad o que sea delegada desde la legalidad.

Tabla 3  
Comparación de factores que afectan la competitividad del sector minero

	Nigeria	Zambia	Australia	Canadá	Chile	Bostwana	Perú	Argentina	Brasil	Colombia
Ley	1996	1998	Regional	1996	1983	1999	1992	1997	1996	2001
Regulador	MM	MMDM		Ministerio de Industria y recursos	MM/ Juez local	MM	MEM	Secretaría minera de Nación	MME/Depto Prod.mineral	MME
Período Exploración	3-10 años	2 años	4 años	5 años	2 años	3 años	8 años	3 años	6 años	3 años
Período máximo de exploración	10 años	25 años	9 años	Ilimitado (decide provincia)	Ilimitado		Limitado	Limitado	Decide autoridad minera	5 años
Canon superficialario (US\$/Ha)			1.90-2.09	3	0.6		2	0.05	1.86	USD 6.8(Hasta 2000 Ha) USD 13.7(2000-5000 Ha) USD 20.6(\$5000-10000 Ha)
Producción mínima	Si				No	Si	Si	No		Cumplimiento plan aprobado
Transferencia de título	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Recursos propiedad Estatal	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Concesión minera	Si	Si	Si	Si		Si	Si	Si	Explotación y exploración	Si

Fuente: Reina (2008: 71).

Tabla 4  
Comparación de factores que afectan la competitividad del sector minero

	Nigeria	Zambia	Australia	Canadá	Chile	Bostwana	Perú	Argentina	Brasil	Colombia
Regalías	1-3%	2% venta neta del fundidor	Provincias	Provincias: 5-14% valor en boca de mina (gral)	Cobre: >50 mil Tm =5%> 12 y <50 mil Tm=0.5-4.5%	3-10% valor en boca de mina	1-3% sobre ventas	3% valor en boca de mina	0.2-3% ventas netas	1-12% valor en boca de minas
Renta	20-30% ganancias	30%	30%	25%	15%	15%	30%	35%	34%	33%
Remesas	5%	15%	8%		20%		NO	NO	0-25%	NO
IVA	5-10%	17.5%	10%	6-14%	19%	10%	18%	21%	17%	16%
Arancel bienes de capital		20-40%		0-5%	1.3%		0-4%	0% para bienes nuevos	14%	0-10%
Depreciación acelerada	100% de inv en año incurrido		NO		3 años	1-25 años	3 años const. 5 años (equipos)	3 años (equipos)		5 años (equipos)
Precios de energía prom del sector industrial C us\$/kwh (dic 04 con impuestos)			0.061	0.049	0.057		0.079	0.033	0.047	0.081

Fuente: Reina (2008: 72).

Al resolver la temática institucional prevista en los derechos de propiedad, de exploración real o de derechos reales de dominio, que es un paso semejante al mismo proceso de restitución de tierras que se está llevando a cabo en el país, la minería en Colombia se hace en predios o áreas hídras cuyo dominio o posesión se encuentra en entredicho. Incluso, predios del propio Gobierno considerados como baldíos y algunos vacantes que en algún momento tuvieron dueño hacen parte de la bandeja de predios a incorporar en el mapa institucional minero en Colombia, para luego dar paso a la constitución del mapa normativo y regulatorio sobre el cual atender las condiciones del mercado y los negocios que, por cuenta del primero, podrían obtenerse en el segundo.

La minería colombiana no despega todavía como sector institucional y de mercado, son contados algunos casos, como el del sector carbonífero, más allegado a la industria energética o hidrocarburíferas que a la misma minera. A su vez, deben resolverse o exponerse los criterios para atender igualmente a la naciente minería de tierras raras, destinadas para productos de alto valor agregado, como para la elaboración de conductores aislados de energía, entre otros, en los que, por defecto, en Colombia no se tiene vestigios o estudios amplios que fomenten el interés por esta nueva definición de riqueza minera. Por lo pronto, la discusión debe elevarse como marco de política estatal y, de ser el caso, internacional, dado que la minería, a pesar de su pobreza, está asociada a los grandes flujos internacionales de mercancías y productos de elevada circulación y demanda global. Para la Fundación Foro Nacional por Colombia (2013, p. 6),

Las normas que regulan la actividad minera en los siete países configuran un universo complejo, altamente heterogéneo e imposible de describir en términos de tendencias unificadas. Responden a particularidades constitucionales y legales de cada país, a una “cultura” normativa que tiene matices propios en cada uno de ellos y a la dinámica del sector en términos económicos. Por ejemplo, en países como Chile no existe un código minero único, sino un conjunto de normas que regulan diferentes aspectos de la actividad, basados en preceptos constitucionales establecidos hace tres décadas. En los demás países existe una ley minera, que ha evolucionado con signos diferentes en cada uno de ellos y que define las reglas de juego para la explotación de los RNNR [recursos naturales no renovables], los tipos de minería, la institucionalidad encargada de la regulación del sector, las características y los procedimientos para la titulación, los pagos que deben hacer los particulares al Estado por la explotación de los recursos, las fases del proceso productivo y, en algunos casos, las normas ambientales para el sector, así como algunos procedimientos de participación de la ciudadanía y/o de las minorías étnicas.

La actividad dedicada a la extracción de los recursos del subsuelo o de la economía marrón debe ser coligada entre todas las instituciones creadas para el efecto por la Ley 1444 de 2011, que daría vigencia a la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y a la Agencia Nacional Minera (ANM), que, de la mano con la misma Comisión de Regulación de Energía y Gas y el propio Ministerio de Minas y Energía, deben estar apostando a la reorientación de una actividad en los tres frentes, caracterizada por un frágil entorno institucional, y de paso,

convulsionada por las dificultades que presenta a la hora de normalizarse o llevarse a parámetros de regulación, trabajo que se deriva de un excelente marco jurídico y legislativo para el efecto.

#### **4. Estado del arte de los derechos y la legislación en el sector de hidrocarburos en Colombia**

La industria de hidrocarburos (gas y petróleo), se encuentra al otro lado del análisis planteado en relación con las avanzadas referencias normativas y regulatorias, provistas sobre todo por los carteles, gremios e industrias asentadas en dicho frente de trabajo. Si bien, dan cuenta de la provisión jurídica y legal en los países en los cuales pretenden desarrollar los bloques de producción, el conocimiento pragmático y técnico del sector ha compulsado para que estas se rijan por sus mismas experiencias o prácticas a la hora de ponerse en marcha. Esta industria obedece a las prerrogativas que en materia de norma y regulación se recrean para hacer posible la exploración en los distintos bloques ofertados en las rondas.

En la industria existen dos definiciones de reservas: determinística y probabilística. Son complementarias y su estimación se realiza en función de condiciones geológicas, tecnológicas, económicas y legales. Para que un recurso sea considerado reserva y esté catalogada como probada, el desarrollo y la explotación de la producción a lo largo de la vida del reservorio tienen que ser rentables y comercialmente atractivos para el Estado o la empresa petrolera. Esta rentabilidad, además de depender de los precios de venta y los costos de inversión y operación, está sujeta a las condiciones legales vigentes, que afectan tanto a los contratos de exploración y producción como a los contratos de comercialización y al régimen fiscal en materia de impuestos y regalías, entre otros conceptos. El proceso de acumulación de reservas y su posterior certificación se concretan a partir del descubrimiento de recursos en exploraciones de yacimientos —asociadas principalmente a actividades de sísmica, gravimetría, estratigrafía y perforación de pozos exploratorios, entre otras— con arreglo a las condiciones técnico-económicas y legales ya mencionadas (Altamonte *et al.*, 2013, p. 39).

El marco normativo y jurídico-legal vinculado a la industria de hidrocarburos del sector gasífero y petrolero mundial es poco conocido. La información generada por el propio sector ha servido de fuente para articular los marcos mencionados, con poca entrega por parte del derecho o la jurisprudencia internacional. Por ello, es crucial destacar el alcance que en dichas áreas dispensa el sector gasífero y petrolero de manera unívoca e individual, y que tanto dicha simbiosis o disparidad ha servido para generar herramientas jurídicas que con el tiempo avancen a la par con la búsqueda de dichos recursos. Es evidente el rezago que presenta la norma y la legislación internacional en estos temas.

Al igual que la mayoría de países en la región, la Constitución Política en Colombia establece que el “Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”. Por su parte, el artículo 360 menciona que “la ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos”. El nuevo marco institucional

y regulatorio, vigente a la fecha, en Colombia se encuentra inserto en el Decreto 1760 del 26 de enero de 2003. Esta norma establece, entre otras, dos disposiciones relevantes para el sector hidrocarburos: 1) escinde de la Empresa Colombiana de Petróleos la administración integral de las reservas de hidrocarburos y la administración de los activos no estratégicos representados en acciones y participaciones en sociedades y; 2) establece la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), institución que tiene como objetivo, “la administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación” (Medinaceli, 2010, p. 34).

Es importante identificar el marco normativo y jurídico-legal que rodea a la industria de hidrocarburos del sector gasífero y petrolero mundial. Como parte de la canasta energética global, la atención se ha centrado en la continua búsqueda de nuevos pozos, dejando al margen el blindaje jurídico que requieren. Si bien, ambos sectores van de la mano en relación con su extracción o explotación, las reglas en la materia aún están sujetas a animadversiones y no a un riguroso proceso de evaluación y propuestas que impliquen no solo un revisionismo de ambas, sino a la generación de herramientas normativas y jurídica-legales, para que estén puedan desarrollarse sin mayores controversias sobre su naturaleza. Analiza Solow, en Aguilera y Alcántara (2011, p. 85), que

Un pozo de petróleo, una veta de hierro o un depósito de cobre en el subsuelo constituyen un activo de capital para la sociedad y su propietario (en la clase de sociedad donde tales cosas tienen propietarios privados), como una imprenta o un edificio, o cualquier otro activo de capital renovable. La única diferencia consiste en que el recurso natural no es reproducible, de modo que el tamaño del depósito existente nunca puede aumentar a través del tiempo. Solo puede disminuir (o permanecer constante si no se explota durante algún tiempo).

Ha corrido por cuenta de los Estados la identificación de los parámetros normativos y jurídico-legales en materia de exploración, extracción y explotación gasífera y petrolera. La posesión del subsuelo y de los recursos probados en el mismo corre por cuenta de los Estados, los cuales, mediante diversos mecanismos contractuales, concesiones, derechos de propiedad directa o nacional, han terminado por caracterizar el panorama en ambos productos. No obstante, debe diferenciarse la connotación constitucional y normativa que permite el acercamiento de privados a explotar dichos recursos y otra, la caracterización jurídica-legal que debe rodear de manera categórica e individual cada caso en particular.

En este sentido, el riesgo es una variable que afecta la rentabilidad de un proyecto petrolero o gasífero. Lastimosamente este concepto no es de fácil cuantificación; pese a que existen muchos mecanismos que ayudan en esta tarea, la decisión final dependerá de la conjetura que haga el inversionista sobre la rentabilidad futura del proyecto. No obstante, es posible encontrar métodos que ayuden a entender mejor este problema. Un método usual es el *Valor Esperado*, que consiste en ponderar cada uno de los posibles resultados según sea su probabilidad de ocurrencia (Medinaceli, 2010, p. 19).

La entrada en vigencia de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) aconteció en un momento de coyuntura internacional respecto a la

producción de la primera potencia energética para entonces, Estados Unidos, y el paso de los países productores que para la época demandaban mejores precios para el paso de dichos energéticos. El momento terminaría por edificar la actual estructura que guía los destinos de la producción gasífera y petrolera, en los que el conocimiento en materia tecnológica ha tenido importante avance, pero en lo que respecta a la correlación normativa y jurídica-legal el rezago ha terminado por ubicarlas en las actividades más problemáticas del mundo.

Aunque la naturaleza de la servidumbre petrolera sea administrativa es claro que la jurisdicción civil siempre será residual y este caso no es la excepción, es por eso que cuando no encontramos claridad en algunos aspectos del Código de Petróleos tenemos que recurrir al Código Civil. Finalmente, quiero hacer ver cómo la industria petrolera avanza día a día y cómo el Estado siempre se beneficia económicamente de esta actividad, pero a su vez cómo la legislación frente al tema está muy desactualizada pues tenemos un código de 1953 y a lo mucho algunas reformas, es por eso que se hace necesaria la producción de un código reciente que no dé cabida a lagunas ni vacíos jurídicos y permita que todas las partes que vayan a intervenir en un acto de industria petrolera tengan claridad de lo están cediendo y de lo que están otorgando (Arévalo, 2012, p. 367).

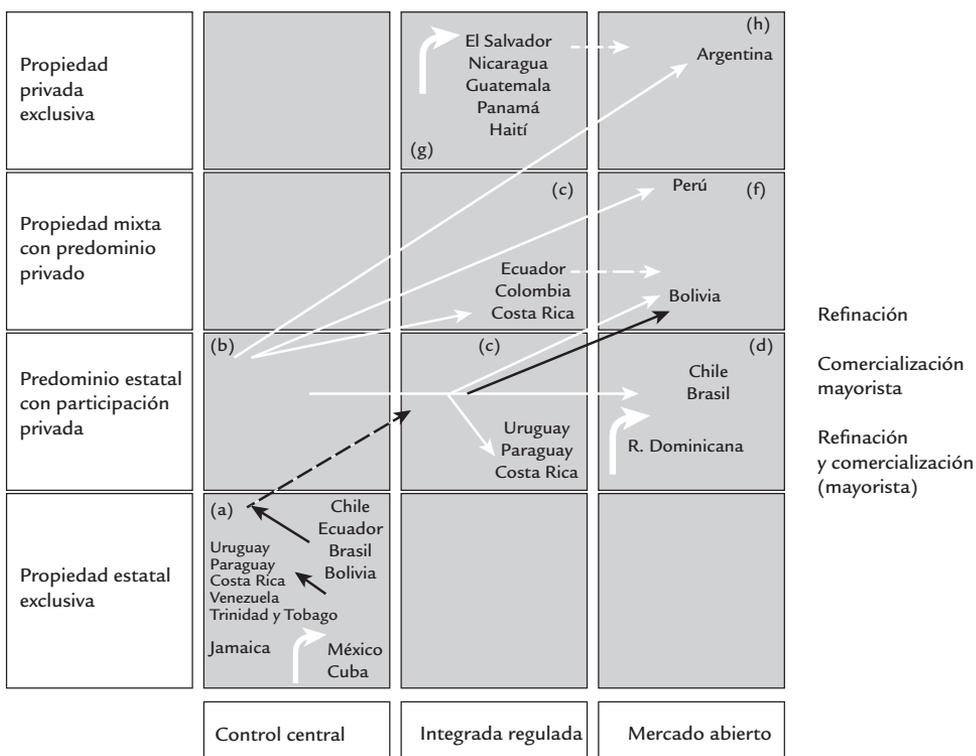
La identificación del marco normativo y jurídico-legal resulta atractiva en la medida en que son sectores compuestos por una fuerte influencia de control de mercado llevada a cabo por la OPEP. Según se atiende la discrecionalidad reglada planteada por la organización a la hora de movilizar ambas actividades, y de paso, la tensión que genera en los países consumidores el ciclo productivo de ambos bloques, podría obtenerse una mediana idea de lo que implica orientar el marco referido. El sector se caracteriza por una amplia matización de compañías y organizaciones, que tienden a estar mejor organizados que los propios países frente al tema de evaluación normativa y jurídico-legal en su defecto.

Es conveniente estudiar los códigos de ética de empresas petroleras porque estas juegan un papel especial en la economía colombiana. La empresa más grande del país es Ecopetrol. Los hidrocarburos son el primer rubro de exportación. Las empresas operan entre comunidades vulnerables y ecosistemas frágiles, en zonas alejadas adonde no llega el control de la sociedad civil (Gorbaneff *et al.*, 2012, p. 193).

La búsqueda de ambos recursos, gas y petróleo, se ha intensificado por encima de las controversias de naturaleza normativa, jurídica-legal o regulatoria, hecho que ha tenido como único detente el comportamiento de los precios internacionales de dichas fuentes. Es precisamente tanto el equilibrio entre el comportamiento de los precios internacionales con respecto al precio internacional desde la norma y las reglas jurídico-legales y regulatorias el que debe allanarse a la hora de establecer claramente lo que implica un orden frente al otro. Es decir, no es claro que exista una cierta diafanidad en materia de comportamiento de precios y una ceguera respecto al ordenamiento jurídico internacional. Indica Barrios y Cárdenas (2005, p. 88-89) que

El nuevo contrato de concesión colombiano beneficia ampliamente a aquellos proyectos que involucran campos con grandes reservas y comparativamente hace menos atractivos los que mantienen pocas. No obstante, históricamente el contrato de concesión es el que mejores condiciones ha dado para la explotación de campos con reservas marginales, gracias a la retribución de 100% al riesgo exploratorio, mecanismo que a su vez otorga rentabilidades para los grandes campos que en algunas condiciones podrían considerarse excesivas, por lo que es necesario establecer un mecanismo por medio del cual el Estado colombiano pueda participar de las grandes ganancias por grandes reservas, así como lo establece el contrato para el escenarios de precios altos. Por último, es claro que Ecopetrol está llamada a garantizar el éxito del nuevo contrato y, primordialmente, el autoabastecimiento de hidrocarburos en el país, ya sea asociándose con otras compañías para realizar exploración o realizando sísmica y calentando áreas para que lleguen más inversionistas. El descubrimiento de nuevas reservas importantes hará que los grandes capitales petroleros vuelvan de nuevo sus expectativas a Colombia.

Gráfico 4  
 Trayectorias de los procesos de reforma en el Downstream  
 de la industria del gas natural



Fuente: Arelovich *et al.* (2008: 28).

La demanda por los derivados del petróleo no ha apaciguado los ánimos respecto a las querellas que enfrentan la industria petrolera y gasífera, que han terminado por procesos de nacionalización o expulsión de las empresas productoras. A su vez, la incineración del gas o su quema a medida que la extracción del petróleo se intensifica, han terminado por servirse en la misma canasta, fenómeno sobre el que ha concurrido una especie de derivación jurídica para ellas, en la medida en que se intensifica la exploración y extracción. El tema de discusión ha tenido como fuente de discordia los impactos negativos que han traído consigo la explotación petrolera y la quema del gas al paso.

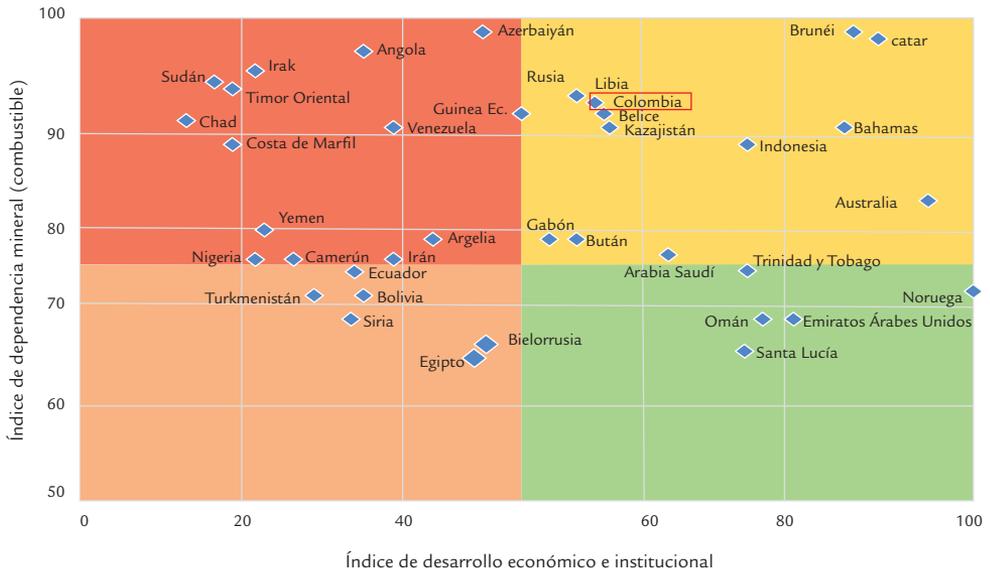
La búsqueda de alternativas energéticas tampoco contempla, por ahora, un claro marco normativo y jurídico-legal, a pesar de ponerlas como rivales de los productos no renovables como los hidrocarburos. En esencia, el mundo aún explota recursos de naturaleza con un marco contemplado para la edad de piedra. Las controversias solo han expuesto el grado incipiente y de poca madurez que ha logrado la legislación internacional para atender, comprender y exponer los argumentos sobre los cuales proveer herramientas e instrumentos para que la industria pueda, más que resolver, internalizar los criterios normativos y jurídicos-legales que requiere la industria, empresas y Estados inmersos en estas lides.

En lo que va del decenio de 1990 se han introducido en la mayoría de los países analizados importantes reformas legislativas en los regímenes jurídicos de la exploración y la explotación de hidrocarburos (Argentina, Bolivia, Colombia y Chile). Las reformas afectan tanto al petróleo como al gas natural, ya que presentan características similares de exploración y explotación, pero se precisan en esas reformas las particularidades que presenta el gas natural (Campodónico, 1999: 138).

Han sido pocos los países que han terminado por mostrar avances en materia normativa y jurídico-legal, convirtiéndose en casos a seguir, como en el caso de Noruega. Esta nación hoy se encuentra a la vanguardia en materia de fuentes de derecho para equilibrar las cargas con relación a la explotación de recursos no renovables, frente a lo que estas deben ajustar en materia normativa y jurídica-legal, de cara al comportamiento de los precios internacionales y las animadversiones de las que no están exentos. Es, por ende, relevante tomar para la muestra ejemplos que han servido de base para comprender un grupo de actividades que no cuentan con un claro respaldo institucional a la hora de emprenderse.

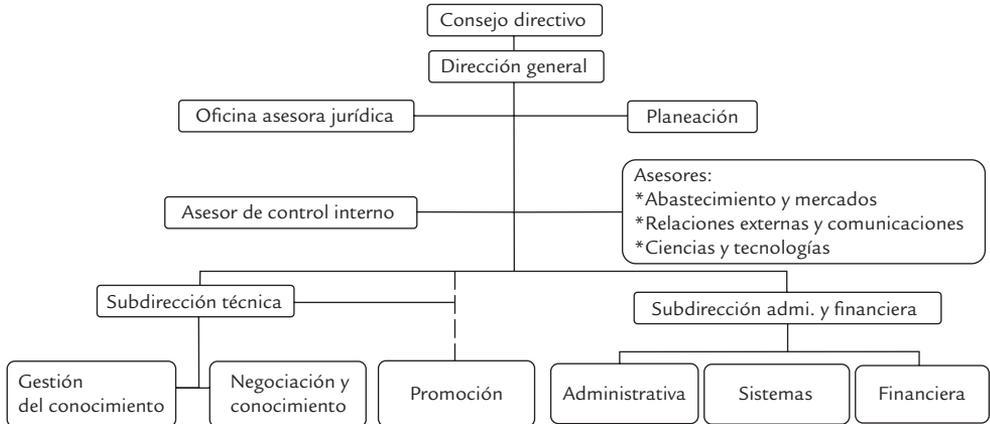
Es de considerar el papel que juega la industria energética de productos no renovables, debido a la alta demanda por sus derivados para el soporte de la actividad económica mundial. De igual manera, la trascendencia que para la misma reporta el contar con un amplio estudio, investigación y prospección respecto a normas, elementos jurídico-legales que puedan más que salir adelante en casos jurídicos puntuales, fundamentos sobre los cuales la industria pueda solventarse en dichos términos, para reconcentrarse en los temas de fondo y que revisten la naturaleza que les asiste. La industria no solo está expuesta a la incertidumbre en el hallazgo de nuevos pozos, sino el de hallar las normas pertinentes en sí por medio de la ANM y la ANH, que tienen una composición similar para cada sector.

**Gráfico 5**  
Desarrollo económico e institucional de los países dependientes de los combustibles



Fuente: Martínez y Aguilar (2012, p. 10).

**Gráfico 6**  
Organización Agencia Nacional de Hidrocarburos de Colombia (ANH)



Fuente: Otero (2007, p. 56).

La producción de gas hasta hace poco estaba expuesta a la quema que sobre la misma se hacía para la obtención del petróleo. En su defecto, la industria gasífera terminó desprendida de la petrolera, pero, aun así, con muy baja o poca reglamentación, como en su momento le sucedió a la industria petrolera, que en sus comienzos fue atendida como minera de petróleo, por estar más sujeta a la

minera en principio. Frente a ello, es de apreciar que en cada caso de derivación se acumula igualmente el rezago presentado en cada sector. Así, se requiere tanta fundamentación normativo y jurídico-legal en la minería como en el sector gasífero y petrolero individualmente, tramo de trabajo que está en mora.

El precio del gas en el mercado secundario se determina por el libre juego de la oferta y la demanda, es decir, no existen restricciones regulatorias a su precio, aunque obviamente las reglas de antitrust y competencia desleal aplican en este mercado. El precio del mercado secundario puede estar por encima del precio del mercado primario siempre y cuando el consumidor no tenga acceso a los precios del mercado primario. Por ejemplo, si existe congestión en el mercado primario (es decir, al precio regulado la demanda es mayor que la oferta), un comprador de gas (p. ej. una térmica) pagaría el precio regulado y podría satisfacer esta demanda insatisfecha con su gas y cobrar un precio más alto (Frontier Economics Ltd. 2010, p. 25).

La industria global de hidrocarburos ha tenido dificultades para concitar un marco jurídico general, idóneo, sobre el cual poder desplegarse. En esencia, los componentes económicos y energéticos son los que abanderan las características más ingentes de este. A pesar de su relevancia intersectorial, es el sector que más exposición y vulnerabilidad jurídica presenta. Seguido a ello, el marco jurídico-legal no logra acoplarse a las exigencias del sector, y de paso, la regulación generada en la industria tiende a limitarse a la contención y definición de restricciones que a un interés pleno de acompañar a una industria débil institucionalmente, a pesar de la relevancia de sus principales exponentes, gas y petróleo. La Ley 1274 de 2009, en su artículo 1:1) establece que,

Servidumbres en la industria de los Hidrocarburos. La industria está declara de utilidad pública en sus ramos de exploración, producción, transporte, refinación y distribución. Los predios deberán soportar todas las servidumbres legales que sean necesarias para realizar las actividades de exploración, producción y transporte de los hidrocarburos, salvo las excepciones establecidas por la ley. Se entenderá que la servidumbre de ocupación de terrenos comprenderá el derecho a construir la infraestructura necesaria en campo e instalar todas las obras y servicios propios para beneficios del recurso de los hidrocarburos y del ejercicio de las demás servidumbres que se requieran.

El ajuste emprendido por el Estado relacionado con la capacidad para acceder a terrenos de exploración y explotación de hidrocarburos debe ser el mismo que encamine igualmente los proyectos de construcción de embalses y minería, que se encuentran con la prioridad de revertir la errática tenencia en que están dichos predios, y seguido a ello, dar el paso para formalizar los predios aledaños, circundantes y complementarios en las áreas declaradas de interés pública de la nación. Este es el primer peldaño que se ha definido, pero el asunto pasa por la capacidad, elementos y preceptos que contiene la negociación a la hora de revertir dichos predios o subsuelo a las prioridades trazadas por el Estado.

## 5. Conclusiones

El escenario jurídico, legislativo, normativo y regulatorio de cara a las industrias hidroeléctricas, de hidrocarburos y mineras se encuentra en ciernes a la hora de exponer algún talante general. Se refleja un trabajo más coordinado en la materia por cuenta de las empresas y sectores instalados en la actividad que de los propios Estados. El contexto jurídico y legislativo es considerado un lastre que restringe la labor y que, de paso, no es completamente clara. Al observar el contenido normativo y regulatorio, el repliegue de códigos o condiciones genera condiciones divergentes a saber. Al final, las empresas tratan de llevar dichos temas hacia las extremidades del mercado.

La estructura jurídica y legislativa se encuentra arraigada a las provisiones que en materia constitucional designen los respectivos países con el propósito de refrendar las funciones básicas del Estado. De allí que, mientras más cerca se encuentren los preceptos dictaminados en las industrias comentadas hacia el componente material legislativo, se reduce la posibilidad de contemplarlas en las esferas de la norma y la regulación. De los tres sectores, el hidroeléctrico es el que más se encuentra aferrado a la composición jurídica y legislativa provista por el Estado, lo que resta cercanía a la hora de contemplarlo desde los frentes normativos y regulación, a pesar de su reconocida evolución en el tiempo.

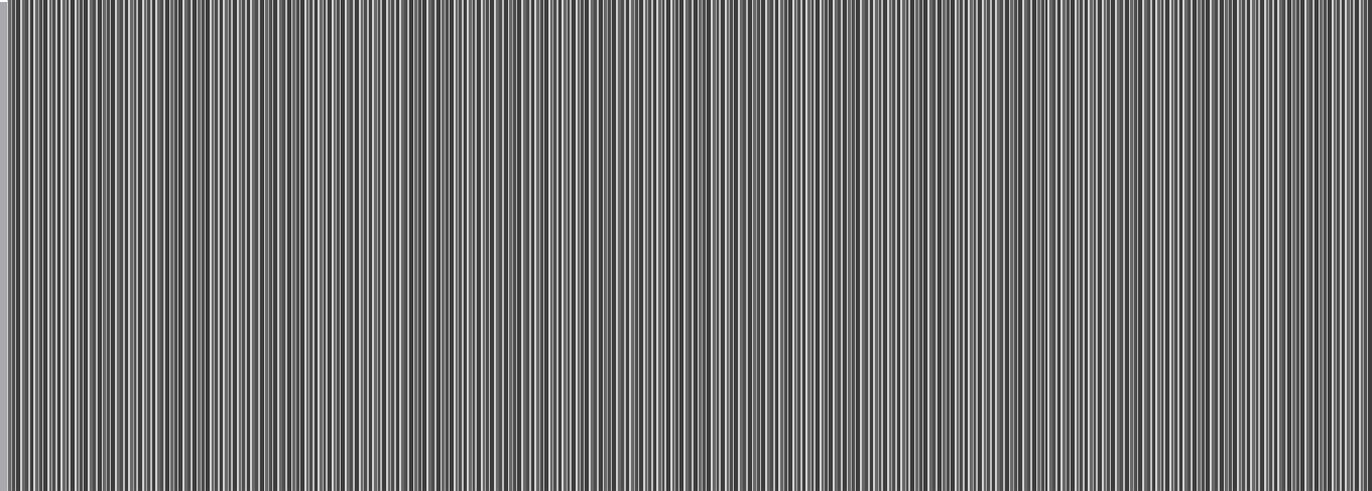
El sector hidroeléctrico, que de manera compleja se surte de áreas, bloques o zonas de agua para la instalación de los respectivos embalses o centrales, contiene fundamentos tanto de naturaleza jurídica y legislativa como de orden normativo y regulatorio. Es de los pocos sectores de gran peso y tamaño que logran articular los principios basados en el contenido constitucional (jurídico-legal) y los preceptos jurisprudenciales (norma y regulación) a la hora de proferir cierto grado de equilibrio o mediación, entre los fundamentos doctrinarios en materia de dogmática jurídica y los preceptos ligados al comportamiento del mercado, al margen de las dificultades propias de una actividad que se construye desde el terreno.

De su lado, la industria gasífera y petrolera se ha caracterizado por su baluarte energético y de recursos para diversos sectores, pero muy poco por su valía en materia normativa, jurídica y legal. Su desarrollo ha estado acompañado de diversas controversias con relación a impactos de carácter soberano entre los países, exploración y extracción con lesivas consecuencias y antagónica por lo que respecta en materia de derechos y cumplimiento. A pesar de su trascendencia global, es la actividad productiva que más requiere fundamentación en dichos campos. En primer lugar, el estado del arte en materia jurídica-legal y regulatoria de la industria petrolera es disperso. Segundo, la movilidad económica del sector implica una recomposición permanente de la norma y la legislación. y Por último, en Colombia la formación jurídica en estas lides no presenta avances significativos frente a las exigencias globales.

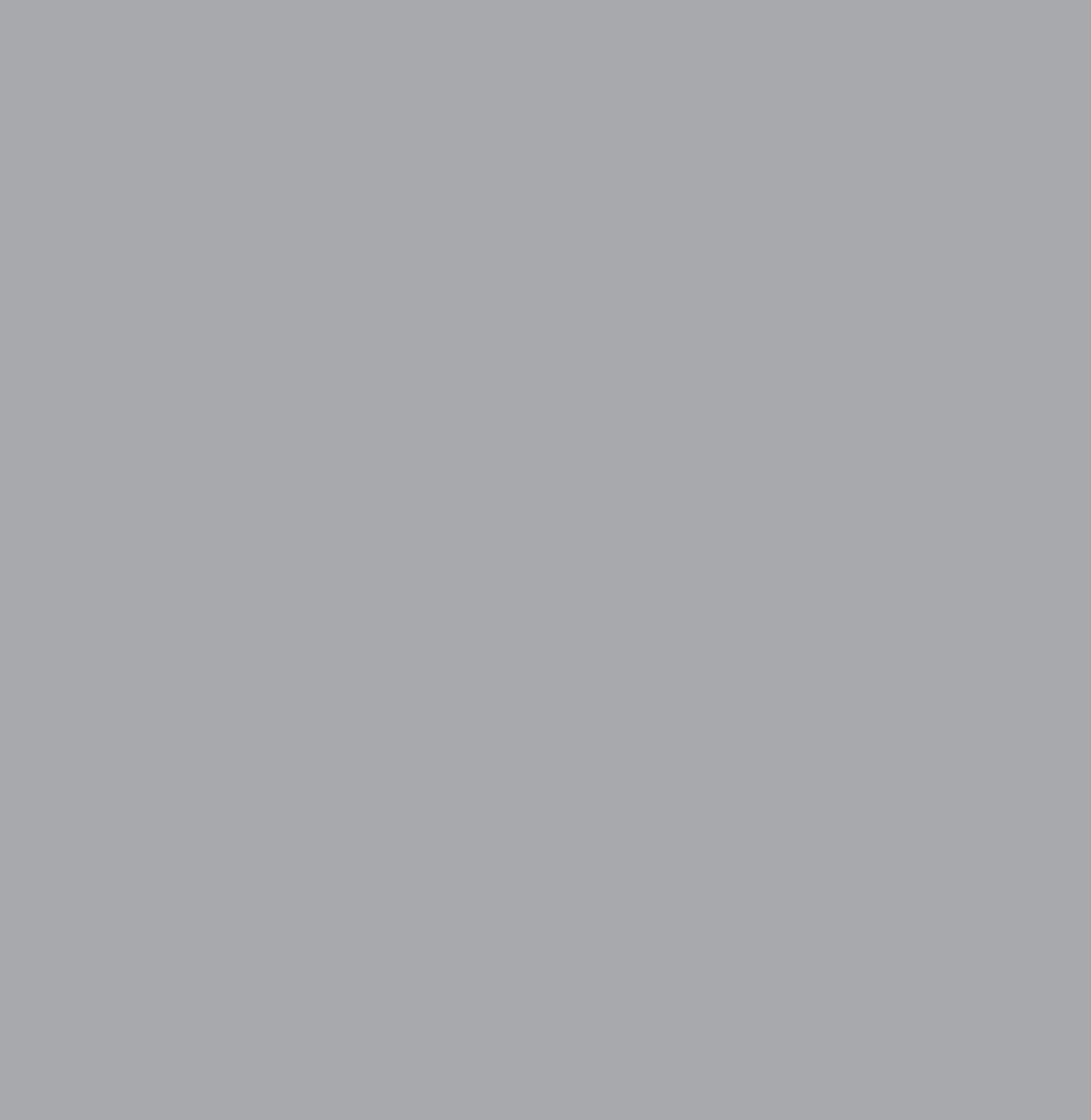
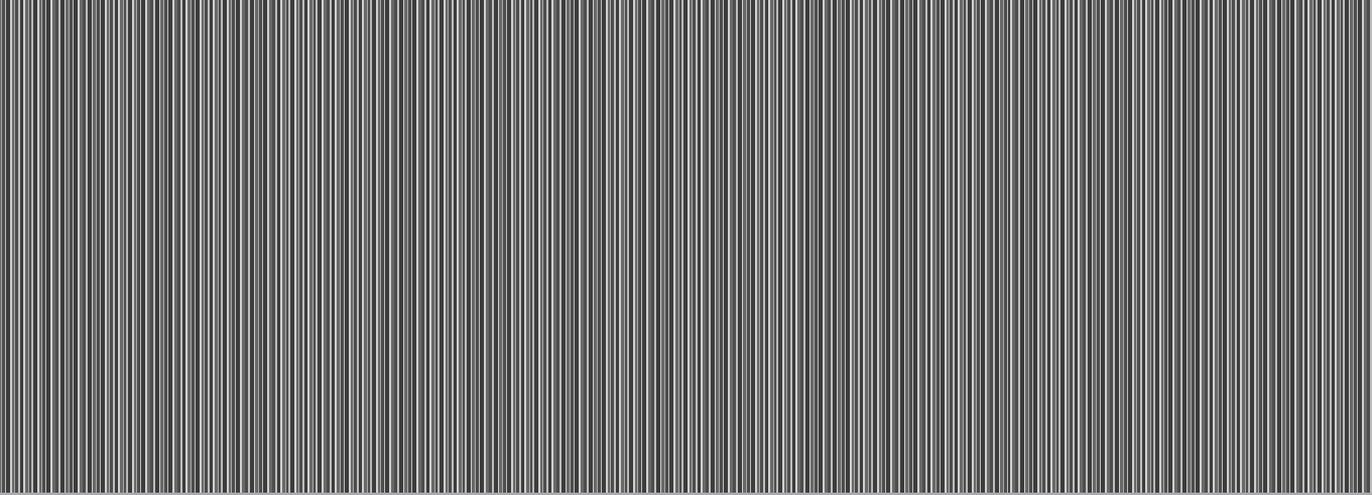
## 6. Referencias bibliográficas

- Altomonte, H., Acquatella, J., y Jouravlev, A. (2013). *Recursos Naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Secretaría General de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Santiago: Naciones Unidas.
- Arelovich, S., Bertinat, P., Salerno, J., y Sánchez, M. A. (2008). Escenarios energéticos en América del Sur. Energía, integración, modelo productivo: aportes para un debate necesario. Santa Fe: Oxfam/Fundación Heinrich Boll.
- Arévalo, L. E. (2012). Servidumbre petrolera, un vacío jurídico del ordenamiento colombiano. *Revista Iter Ad Veritatem* (10): 353-368. Universidad Santo Tomás.
- Barrios, A. E., y Cárdenas, J. C. (2005). *¿Es atractiva la contratación petrolera para la inversión privada en Colombia?* Universidad Nacional de Colombia.
- Campodónico, H. (1999). La industria del gas natural y su regulación en América Latina. *Revista de la CEPAL* 68. Santiago de Chile.
- Castaño, J., y Galeano, P. (2011). Los contratos de estabilidad ¿Una verdadera herramienta para la protección jurídica en Colombia: de los intereses del inversionista extranjero y del Estado colombiano? *Revista Derecho EAFIT* 2 (1): 68-106. Universidad EAFIT.
- Chaparro, Á. E. (2000). *La llamada pequeña minería: un renovado enfoque empresarial*. Serie 9. División Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago: Cepal.
- Esteves, A. M., Coyne, B., y Moreno, A. (2013). Iniciativas sobre contenido local: Mejorar los beneficios subnacionales de los sectores petrolero, gasífero y minero. [www.revenuewatch.org](http://www.revenuewatch.org), 1-28.
- Estupiñan, V. F., y Polanía, O. L. (2011). Las locomotoras del desarrollo: minas, energía e innovación. *Revista de Ingeniería* (34): 44-48. Universidad de los Andes.
- Frontier Economics Ltd. (2010). Diagnóstico fallas del mercado de gas natural de Colombia. Primera entrega del proyecto visión de largo plazo del mercado de gas natural de Colombia.
- Güiza, S. L. (2014). La minería manual en Colombia: una comparación con América Latina. *Boletín de Ciencias de la Tierra*. (35): 37-44.
- \_\_\_\_\_ (2013). La pequeña minería en Colombia: una actividad no tan pequeña. *DYNA* 80 (181): 100-117. Medellín: Universidad Nacional.
- \_\_\_\_\_ (2011). Perspectiva jurídica de los impactos ambientales sobre los recursos hídricos provocados por la minería en Colombia. *Opinión Jurídica*, edición especial: 123-140. Medellín.
- Gorbaneff, Y., Uribe, E. M. y Hoyos, G. (2012). Los códigos de conducta de las empresas petroleras en Colombia: una caracterización. *Revista de Economía Institucional* 14 (27): 193-205.
- Ley 1444 de 2011 (Mayo 4). Diario oficial n. ° 48059. “Por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y se dictan otras disposiciones”, 1-6.
- Ley 1274 de 2009 (Enero 5). “Por la cual se establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras en Colombia”. El Congreso de la República, 1-8.

- Ley 685 de 2001 (Agosto 8 de 2003). “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”. El Congreso de Colombia, 1-109.
- Ley 164 de 1994 (Octubre 27). Diario Oficial n.º 41.575, del 28/10/1994. “Por medio de la cual se aprueba la ‘Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático’, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992”, 1-14.
- Ley 142 de 1994 (Julio 11). Diario oficial n.º 41.433. “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, 1-24.
- Ley 143 de 1994 (Julio 12). Diario oficial n.º 41.434. “Por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética”, 1-34.
- Martínez, A. y Aguilar, T. (2012). Impacto socioeconómico de la minería en Colombia. Fedesarrollo. Informe para el Sector de Minería a Gran Escala.
- Medinaceli, M. (2010). Contratos de exploración y explotación de hidrocarburos. América del Sur-2009. Organización Latinoamericana de Energía (Olade).
- Ministerio de Minas y Energía (2014). Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia. Documento propuesta. República de Colombia. Recuperado de [www.minminas.gov.co](http://www.minminas.gov.co).
- Otero, D. (2007). Marcos regulatorios y el rol de las empresas estatales de hidrocarburos. Estudio de Caso: Colombia. B. Chilinguina, (Org.) Organización Latinoamericana de Energía (Olade)/ Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI)/ Universidad de Calgary.
- Proexport Colombia (2009). Sector eléctrico. Cartilla Impresa. Invierta en Colombia. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Recuperado de [www.inviertaencolombia.com.co](http://www.inviertaencolombia.com.co).
- Reina, M. (2008). La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal. Proyecto de la Cámara Aso mineros de la ANDI. Fedesarrollo.
- Santander, E. (2010). Fisuras jurídicas en los permisos de estudio ambientales para proyectos hidroeléctricos. *Ambiente jurídico*. 12 (1): 308-324. Centro de Investigaciones Socio-jurídicas.
- Torres, J. I., Pinzón, M., Esquivia, M., Parra, A., y Espitia, E. H- (2010). La explotación ilícita de recursos minerales en Colombia. Casos Valle del Cauca (Río Dagua)-Chocó (Río San Juan). Efectos sociales y ambientales. Contraloría General de la República.
- Vargas, F. (2013). Minería, conflicto armado y despojo de tierras: impactos, desafíos y posibles soluciones jurídicas. *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Contraloría General de la República.
- Veltmeyer, H. (2013). Economía política de la extracción de recursos naturales: ¿nuevo modelo de desarrollo o imperialismo extractivo? *Estudios críticos del desarrollo* 3 (4): 9-43.
- Yanovich, D. (23/11/2012). No todo lo que brilla es oro. *Revista Dinero*, p. 86.



# Entrevistas



# El retorno de la geografía

## *The return of geography*

Entrevista a Andrés Rivarola Puntigliano

Universidad de Estocolmo, Países Bajos

Correo electrónico: andres.rivarola@lai.su.se

Por Leonardo Jaramillo Mora

Profesor auxiliar del Centro de Seguridad y Defensa del  
Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: leonardo.jaramillo@iaen.edu.ec

*Recibido: 13-mayo-2019. Aceptado: 12-junio-2019.*



Fotografía: Andrés Rivarola Puntigliano (2019)

*Andrés Rivarola Puntigliano*

Andrés Rivarola Puntigliano es el director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la universidad de Estocolmo, en la cual también se desempeña como docente de Historia Económica y Estudios Latinoamericanos. Obtuvo su doctorado en Historia Económica en 2003. Es autor de varios artículos y capítulos de libros acerca de procesos de integración y regionalismo, especialmente en Latinoamérica y Europa, así como de varios textos que versan, desde una perspectiva contemporánea, los retos y vicisitudes de la geopolítica en el siglo XXI.

La presente entrevista aborda el renovado interés académico acerca de la geopolítica, al igual que su importancia para la comprensión de la realidad política

internacional contemporánea. Como un campo de estudios, la geopolítica ha tenido un devenir difícil y, en algunas instancias, controversial. A pesar de haber sido un campo de estudios de gran interés durante su origen a principios del siglo xx, la geopolítica se convirtió en un tema tabú después de la Segunda Guerra Mundial, al ser considerada como una de las motivaciones y justificaciones del agresivo expansionismo de la Alemania nazi. A pesar de eso, las consideraciones geopolíticas fueron todavía relevantes a lo largo de la Guerra Fría, siendo de gran utilidad para comprender la pugna de poderes en un mundo bipolar.

Sin embargo, con la caída del muro de Berlín, el análisis internacional se enfocó en nuevas dimensiones sobre la gobernanza global, las relaciones económicas y el ascenso de actores no estatales y no territoriales. A pesar de los vaticinios del fin de los elementos geográficos como factores críticos para la seguridad y relaciones internacionales, en los últimos años se ha visto un renacimiento en el pensamiento geopolítico, tanto a escala mundial como más específicamente en América Latina. Estas nuevas corrientes de pensamiento y reflexión sobre la geopolítica incluyen también conceptos y elementos de análisis de otras temáticas que se desarrollaron en su ausencia, como la economía política internacional, y que en la actualidad son capaces de desarrollar perspectiva más ricas y matizadas.

En la presente entrevista, Andrés Rivarola Puntigliano habla acerca de cómo surge esta nueva geopolítica, su importancia en la actualidad y lo que la situación geopolítica contemporánea implica para América Latina, tanto en el presente como en el futuro, y acerca de los nuevos factores que alimentan al análisis geopolítico en la actualidad.

### *¿Qué aportes ha realizado el estudio de la economía política internacional (EPI) a la geopolítica?*

Ha habido una mala conexión entre ambos. La geopolítica, como concepto, es anterior a la EPI, e incluso anterior a lo que hoy en día conocemos como realismo, el cual también es anterior a la EPI. Como originalmente fue concebido el concepto de la geopolítica por el sueco Rudolph Kjellen, es en realidad una teoría sobre el Estado, en la cual el elemento territorial, la geografía, era una de las dimensiones. También está la dimensión de la economía política, que era otra dimensión del Estado. Esa concepción original de la geopolítica, que incorporaba varias dimensiones, en realidad queda de lado y la geopolítica durante el siglo xx pasa a ser una suerte de área subordinada dentro de la perspectiva realista. Entonces, quienes trabajaban en la economía política o el tema de la economía en general no tocaban la geopolítica, pues eso lo veían como un elemento dentro del realismo. En realidad, queda un poco de lado hasta más o menos las décadas de 1970 y 1980, cuando, por análisis de elementos como imperialismo y grandes potencias, se empieza a introducir un poco más el tema de la geopolítica en la economía política internacional.

*Yendo más específicamente a los temas de seguridad, ¿que aporte observas que han hecho tanto el estudio de la geopolítica como de la EPI?*

Ahí habría que ver cómo uno define el tema de seguridad. En realidad, muchos de los elementos de la geopolítica y de la EPI se han relacionado con los temas de poder y de conflicto. La geopolítica se transformó en una suerte de sinónimo de conflictos, y sobre todo de conflictos de intereses de grandes potencias. Es dentro de ese contexto que se ha manejado el concepto de la geopolítica dentro de la EPI, sobre todo en el análisis concreto de conflictos entre distintos intereses. Estos pueden ser entre Estados, de Estados hacia otros agentes, o de otros agentes no estatales. En mi opinión, eso es una definición limitada de lo que creo que es la geopolítica.

*¿Y las perspectivas críticas? ¿Qué aportes crees tú que han realizado las perspectivas de Robert Cox y otros pensadores críticos desde la EPI al estudio de la geopolítica y la seguridad?*

Lo primero que hay que hacer es comprender a qué estas visiones se proponen como críticas. Un ejemplo del acercamiento tradicional es el de Robert Gilpin, en el cual hay una fusión entre elementos de economía política internacional y realismo, en el que está el tema de los intereses centrados en el Estado y elementos de poder en torno a eso, y la influencia en lo político que tuvo un papel preponderante. Lo que los estudios críticos hacen es buscar otras dimensiones del poder que van más allá de lo que sería la visión estadocéntrica. Es ahí donde la visión crítica de Cox y de otros buscan ver otras dimensiones en las cuales se impone el poder en las sociedades. Ahí tenemos la visión gramsciana de la hegemonía, o la gubernamentalización de Foucault. Hay distintas líneas de estudio acerca de eso. Hay que especificar que ellos buscan otro tipo de agentes que, de alguna manera, ejercen poder en el sistema internacional, como por ejemplo las multinacionales.

Esto va de la mano con el período que nosotros llamamos de globalización. A partir de la década de 1980 en adelante, cuando la globalización, de alguna manera, va presentando nuevos agentes y fuerzas de poder que van más allá de los Estados. Las multinacionales son algunos de esos agentes, en los cuales la EPI centró una gran atención. En este sentido, la obra de la perspectiva crítica ha hecho un gran aporte al buscar estas otras dimensiones de acción en la esfera nacional y en la esfera internacional.

*Entonces, ¿qué tan importante es el estudio de la geopolítica como una disciplina específica?*

Para mí, es más importante que nunca, después de pasar por un par de décadas en las que el concepto de globalización se hizo preponderante. En estas se hablaba de una suerte de fin del territorio, el fin de la geografía y el fin, de alguna forma, del Estado gracias a la descentralización, la gobernanza global, las redes y una serie de elementos que tendían a ir a análisis de fuerza que de alguna manera iban erosionando el poder del Estado y el poder nacional. Ahora estamos yendo hacia una suerte de retorno de la geografía, retorno del territorio y retorno de

los Estados como agentes preponderantes del sistema. Eso lo vemos sobre todo en el caso del Estado chino. Su economía planificada y la enorme potencia que ha desplegado ha vuelto a centrar la atención en Estados individuales. Lo mismo con Estados Unidos. La política de *America First* (América primero) ha vuelto a retornar la atención a Estados nacionales. De esta forma hay una suerte de retorno y de interés en la geopolítica y el elemento territorial, porque también vemos cómo estas potencias, entre sí, están desarrollando una serie de rivalidades en las cuales el territorio aparece en disputa de una manera que no se veía anteriormente.

Estamos viendo una revolución de la academia y por eso se habla de una re-territorialización; se está hablando de un retorno de la geografía y de la geopolítica. En mi opinión, eso nunca realmente quedó de lado, ni siquiera en el período

**Ahora estamos yendo hacia una suerte de retorno de la geografía, retorno del territorio y retorno de los Estados como agentes preponderantes del sistema.**

que denominamos de globalización. Siempre ha habido un elemento territorial en la acción de distintos agentes. Sí es cierto que con la globalización hubo una suerte de erosión de elementos del Estado, pero no quiero decir que los Estados dejaron de ser importantes, sino más bien que los Estados empezaron a canalizar sus estrategias por otros canales. Siempre, de alguna manera, el Estado estuvo ahí y siempre el elemento territorial estuvo en disputa.

Quiero aclarar que no veo a la geopolítica como un elemento que, necesariamente, solo trata con conflictos o disputas territoriales. La geopolítica, en realidad, es una dimensión que se refiere al control del territorio por parte de agentes, de grupos sociales, de Estados o de determinadas fuerzas en busca de formación de un Estado. Eso no necesariamente implica conflictos, aunque sí puede involucrarlos. Muchas veces los implica. Pero no es solo conflictos. Es cómo controlar un territorio, y ahí hay distintas fuerzas que operan. Claro que el Estado es fundamental, pero hay otras aparte.

*Entonces observas que habría un nuevo dimensionamiento o una nueva conceptualización acerca del espacio. Ahora el espacio se manifiesta y se trabaja de formas distintas a las tradicionales...*

Lo que pasa es que la disputa por el territorio se hace más evidente ahora. ¿Por qué? Porque durante el período de la pos Segunda Guerra Mundial, y cuando avanza el mundo hacia el orden bipolar, en el cual había dos grandes potencias, los bloques soviético y estadounidense, hay una pugna geopolítica entre estas dos potencias. Al finalizar el orden bipolar tenemos un período de transición, con la desaparición de una de las potencias, quedando solamente una gran potencia en su lugar, que son los Estados Unidos. Es ahí que hablamos de la globalización y de un mundo sin fronteras, del fin de la historia y del fin de la geografía. En realidad,

no había ni fin de historia ni fin de geografía, ni fin de territorio, pero al no haber otra fuerza con clara capacidad para disputar los elementos territoriales a nivel global a la gran potencia que quedaba, entonces el tema dejó de ser evidente. Estos poderes sí los había a nivel local, porque ahí tenemos a Afganistán, Irak y otros lugares donde había enfrentamientos.

Ahora, al surgir China como una gran potencia con ambición global, al resurgir Rusia como una potencia con un creciente apetito internacional de presencia global, como demuestra el caso de Siria, se vuelve a hacer evidente esta disputa entre potencias por espacios territoriales, y es ahí donde se plantea el nuevo retorno y el interés en lo geopolítico y lo territorial. Ya pasado ese período de transición, pasamos de un mundo unipolar, o lo que parecía ser un mundo unipolar, a un mundo multipolar. En ese camino que vamos, nuevamente, tenemos estas nuevas potencias en disputa, a las cuales habría que agregar a la Unión Europea, que intenta repositionarse y lograr una unidad y una presencia más firme en este nuevo mundo multipolar.

*En este nuevo orden mundial multipolar, ¿cuáles son los elementos más importantes de las relaciones entre estos núcleos de poder?*

Esta pregunta tiene varias dimensiones. Si nos mantenemos en lo geopolítico, hay una configuración del espacio mundial que es interesante. Por un lado, tenemos una potencia rival emergente, el caso de China, en el sudeste asiático, con una muy fuerte presencia en ese lugar del mundo y con redes que le dan una gran presencia hasta en América Latina, que ha estado tradicionalmente dentro de la esfera de hegemonía o de gran influencia de EE. UU. Eso es una gran noticia en lo que se refiere al tablero geográfico mundial.

**Se vuelve a hacer evidente esta disputa entre potencias por espacios territoriales, y es ahí donde se plantea el nuevo retorno y el interés en lo geopolítico y lo territorial.**

El otro elemento que es interesante tomar acá es que las potencias del Sudeste asiático está logrando una conexión con el Este europeo que no se ha visto antes en la historia. Me refiero a la conexión entre China y Rusia, que significa un enorme vuelco en el tablero internacional, y un enlace entre Europa y Asia que realmente nos lleva a ver una fuerza euroasiática como un eje en el nuevo contexto geopolítico global. Esto es un desafío extremadamente potente a lo que ha sido la dimensión atlántica entre Europa occidental y EE. UU., la cual, de alguna manera, ha funcionado como el centro político, económico y militar durante los últimos dos siglos. Aquí está el gran desafío en el siglo XXI y hacia adelante que está replanteando, de alguna manera, el orden global.

*Mencionaste a América Latina. ¿Puedes decirnos más acerca de cómo este orden global impacta en nuestra región?*

Impacta enormemente. La conexión de América Latina con el mundo desde la época colonial ha variado. Primero, por la predominancia ibérica; después, por la gran influencia de Inglaterra y algunos otros actores de Europa occidental y después tuvimos la gran influencia de EE. UU. Ahora, por primera vez, América Latina, y sobre todo América del Sur, se conectan hacia un espacio de poder por fuera de lo que se denomina el mundo occidental. Esto es una gran novedad en el plano global y lo es para América Latina. La región tiene otra alternativa, en la cual, de alguna manera, va a balancear a los grandes poderes de las grandes potencias de una manera que no ha podido anteriormente. Este es un dato positivo.

**El dato negativo para América Latina es que, para balancear a las potencias, hay que tener presencia. Hay que ser, de alguna manera, sujeto de la historia.**

El dato negativo para América Latina es que, para balancear a las potencias, hay que tener presencia. Hay que ser, de alguna manera, sujeto de la historia. Los Estados latinoamericanos, fragmentados, son Estados dependientes de una, dos o tres commodities, productos primarios de exportación, y siguen siendo vulnerables al sistema internacional, sea este dominado por China, por el mundo occidental o por ambos. En esto, la situación de América Latina no ha cambiado. Individualmente, los

Estados latinoamericanos siguen siendo débiles y vulnerables, y América Latina, si quiere tener presencia en el tablero internacional, tiene que buscar una forma de unidad o de unidades que fortalezcan su posicionamiento. Si no, a la hora de la negociación, realmente se va a seguir manteniendo una posición subordinada.

*Cambiando de tema, cuéntanos un poco de tu trabajo. ¿Cuáles son, actualmente, tus líneas de investigación? ¿Qué fenómenos o temas estás trabajando actualmente?*

Mis estudios se enfocan en la integración regional latinoamericana, los progresos y dificultades que hay en ellos. Una de mis observaciones es que los esfuerzos por integración regional en América Latina son en realidad elementos de continuidad desde el período de la independencia en adelante. Hay altos y bajos todo el tiempo; hay una lista de fracasos en integración regional. Pero en América Latina hay un retorno testarudo al tema de propuestas de integración que son dirigidas por distintas fuerzas y tienen distintos formatos. Esto es una nota en torno al estudio a largo plazo. Los formatos en los cuales se van produciendo las iniciativas y los resultados en integración regional cambian en gran medida porque se dan en distintos momentos de la inserción de América Latina en el sistema internacional.

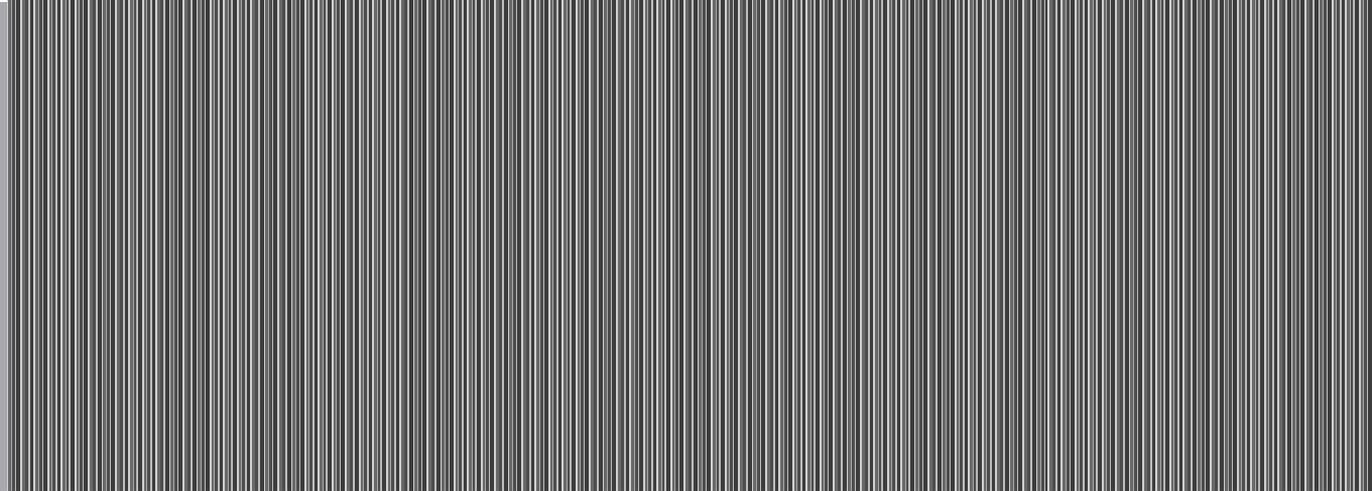
Mi investigación trata de entender cómo se da la conexión de América Latina al sistema internacional, y cómo funciona la integración regional con respecto al estudio de sistemas. El estudio de sistemas a nivel internacional tiene distintas dimensiones. Una es la económica, hay una cultural y hay una política entre

Estados. Entonces, entender cómo funcionan esas distintas dimensiones y entender cómo se analizan desde distintas maneras los distintos períodos de tiempo, es donde entra un poco el eje de mi trabajo.

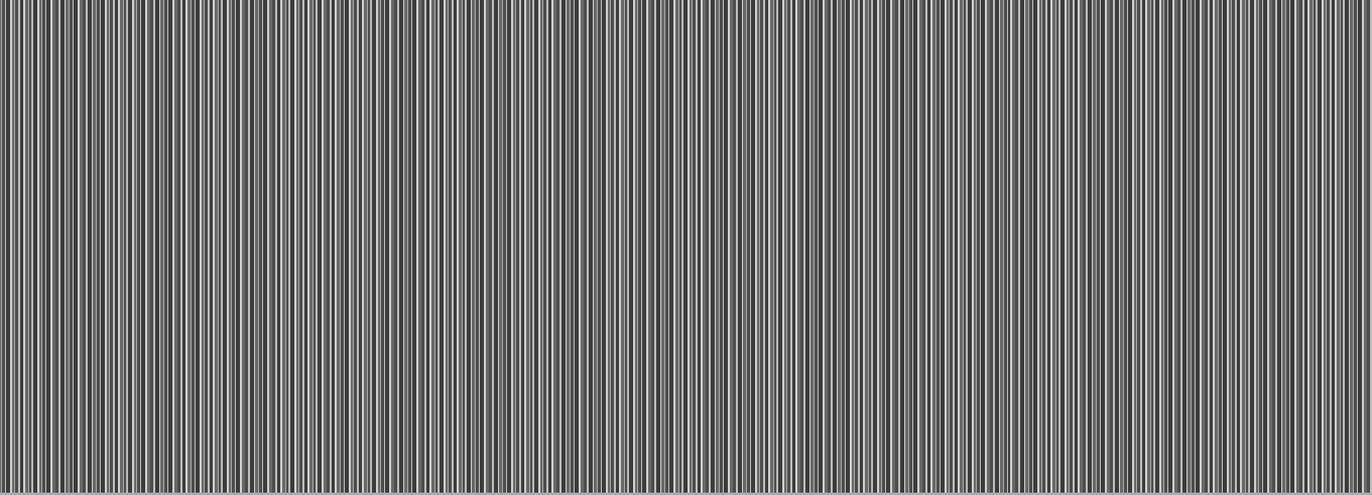
*Algo interesante que mencionas es este “retorno testarudo” a una serie de procesos de integración de naturaleza distinta. ¿Por qué se produce este retorno constantemente?*

Porque hay una conciencia en América Latina, que ya planteaba Bolívar desde el congreso de Panamá, de que, fragmentados y separados, los países solamente iban a ser unidades débiles en el sistema. Hay otras fuerzas, hay potencias que imponen condiciones y que, si América Latina quiere tener una mayor capacidad de negociación para su propio desarrollo, tiene que buscar, de alguna manera, formas de coordinación a nivel político, a nivel económico y a nivel cultural. Yo creo que esa conciencia es lo que ha producido de alguna u otra manera algún tipo de coordinación o unión entre los Estados y naciones. Esto no es un tema ni de izquierda ni de derecha. Las iniciativas han venido de un lado y del otro. 





**Arte**



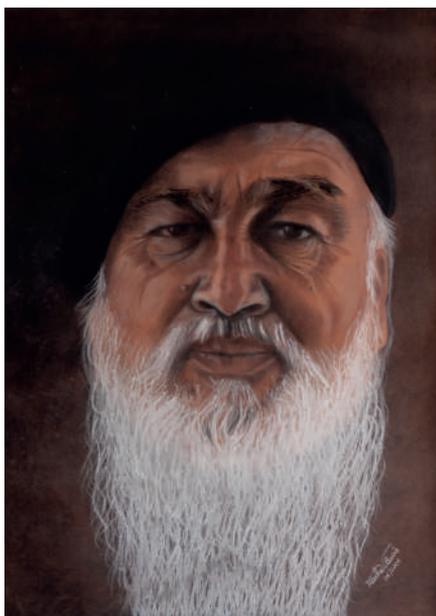
# Albo de pax

## *Albo de pax*

Galo Duque-Olág Rácso

Pintor, escultor, maestro y ceramista

Correo electrónico: olagracso@gmail.com



Fotografía: Martha Villacís (2004).

*Galo Duque-Olág Rácso*

También conocido como Olág Rácso, Galo Duque es un artista quiteño, pintor, escultor, maestro y ceramista, con más de 50 años de experiencia en el mundo de las artes. Luego de haber egresado de la Escuela de Bellas Artes de la Universidad Central del Ecuador, ha tenido la oportunidad de viajar a distintas bienales y exposiciones individuales y colectivas en México, Colombia, Taiwán y Corea del Sur, entre otros países, en los cuales ha presentado su obra surrealista, pictórica e incluso erótica, haciendo uso de materiales como el hierro, la madera y la cabuya, para fundirlos y crear algo nuevo y distinto expresado en el óleo, las temperas y los acrílicos.

Olág Rácso se destaca por el manejo de diferentes técnicas, tales como el puntillismo, pastel seco, lápices suaves y plumillas, prácticas que se han ido perdiendo con el avance de la tecnología.

La obra de Galo Duque expresa sus sentimientos hacia la vida, la mujer y la naturaleza. Sus trabajos han sido expuestos en los museos y espacios públicos más importantes de Ecuador, entre ellos, la Plaza del Teatro, parque El Ejido, Alianza Francesa, Museo Mena Caamaño, Museo del Banco Central, Casa de la Cultura Ecuatoriana, entre otros.

La muestra que tiene el honor de exhibir la revista *Estado & comunes* fue presentada durante los meses mayo y junio de 2019 en las instalaciones del IAEN.

### **Conceptualización de la obra, explicada por el autor**

“La temática del *Albo de pax* es una investigación sobre lo que es la paz, cuál es la paz primordial para encontrar la paz universal. Por eso esta temática está tratada con colores blancos, representativos del albo, que es el amanecer de todos los días y es el que quita las sombras de la noche; es el color con el que los seres humanos empezamos el quehacer diario pero sin entender que el sol brilla para todos y que ese albo nos previene, nos advierte que debemos encontrar nuestra paz interior, saber que tenemos que amarnos primero nosotros mismos para poder amar a los demás. Este color está presente en las nubes, en la nieve, en la escarcha final de un invierno en el cual nace la primavera, sinónimo de tranquilidad, de vida, de felicidad.

Por tanto, el trabajo de esta obra invita al espectador a reflexionar no solamente sobre la belleza objetiva, que es material y destructiva, sino también a percibir la belleza subjetiva, que es la que tiene todo ser humano desde que sale del vientre de su madre. La obra que integra la muestra *Albo de pax* ha sido trabajada en una técnica mixta (collage, acrílicos y diferentes materiales), fue creada entre los años 2010 y 2019.

Espero que esta obra transporte al espectador hacia las pequeñas cosas de la vida, como el trinar de las aves, el murmullo del viento, el sonido del correr de las aguas, la tranquilidad que nos brinda la naturaleza en general y, por último, entender que no es el materialismo, que no es el racismo, que no es el poder de las potencias haciendo la guerra para encontrar la paz, sino el amor y la humildad dentro de la familia, lo que es la base de la sociedad”. 



**Título:** Obra 1  
**Técnica:** Técnica mixta  
**Dimensión:** 175 cm x 100 cm  
**Año:** 2010-2019



**Título:** Obra 2  
**Técnica:** Técnica mixta  
**Dimensión:** 150 cm x 80 cm  
**Año:** 2010-2019



**Título:** Obra 3  
**Técnica:** Técnica mixta  
**Dimensión:** 150 cm x 80 cm  
**Año:** 2010-2019



Título: **Obra 4**  
Técnica: **Técnica mixta**  
Dimensión: **150 cm x 80 cm**  
Año: **2010-2019**



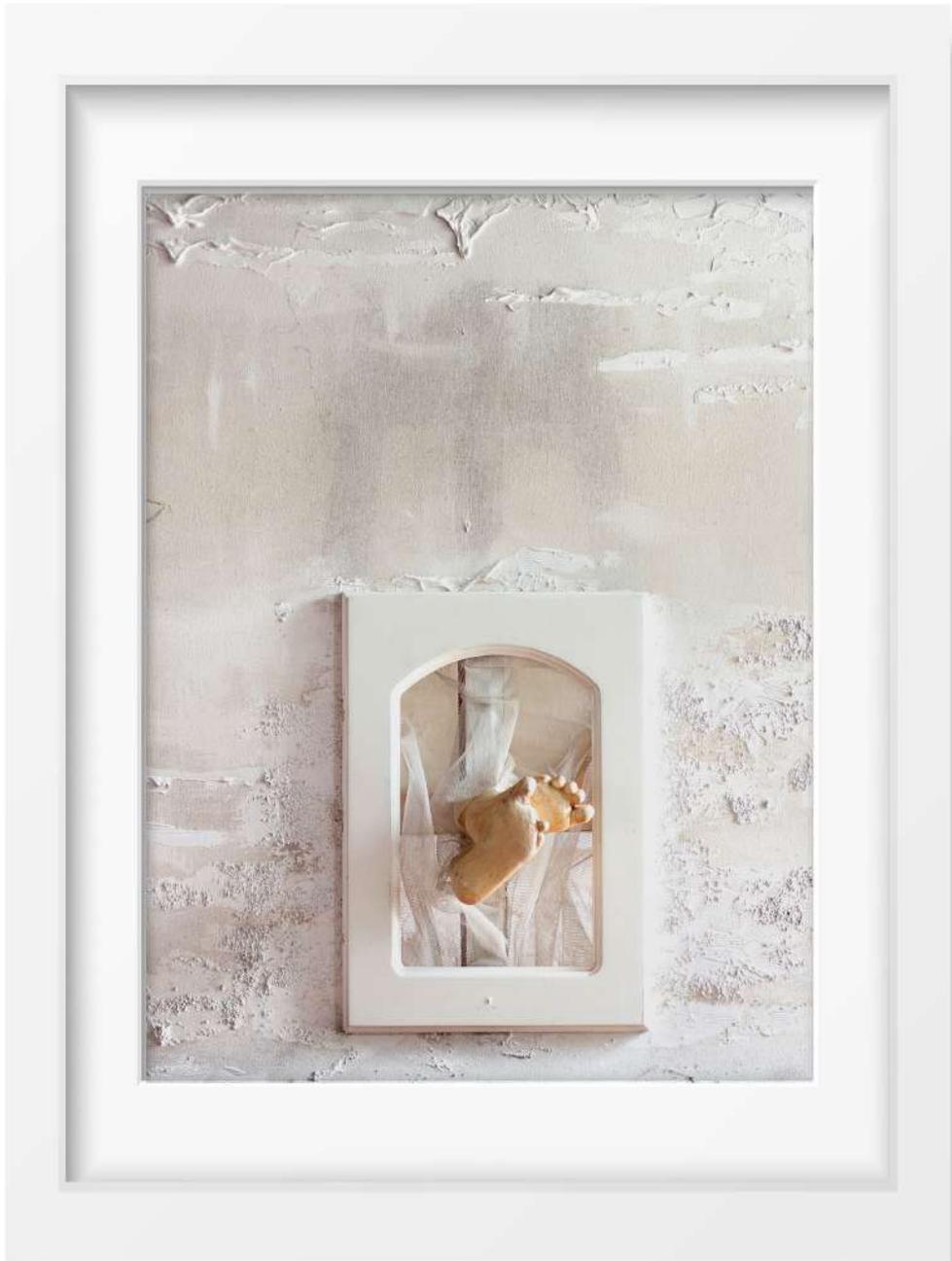
**Título:** Obra 5  
**Técnica:** Técnica mixta  
**Dimensión:** 150 cm x 80 cm  
**Año:** 2010-2019



**Título:** Obra 6  
**Técnica:** Técnica mixta  
**Dimensión:** 150 cm x 80 cm  
**Año:** 2010-2019



**Título:** Obra 7  
**Técnica:** Técnica mixta  
**Dimensión:** 150 cm x 80 cm  
**Año:** 2010-2019



<b>Título:</b>	<b>Obra 8</b>
<b>Técnica:</b>	<b>Técnica mixta</b>
<b>Dimensión:</b>	<b>150 cm x 80 cm</b>
<b>Año:</b>	<b>2010-2019</b>



**Título:** Obra 9  
**Técnica:** Técnica mixta  
**Dimensión:** 150 cm x 80 cm  
**Año:** 2010-2019



**Título:** Obra 10  
**Técnica:** Técnica mixta  
**Dimensión:** 150 cm x 80 cm  
**Año:** 2010-2019

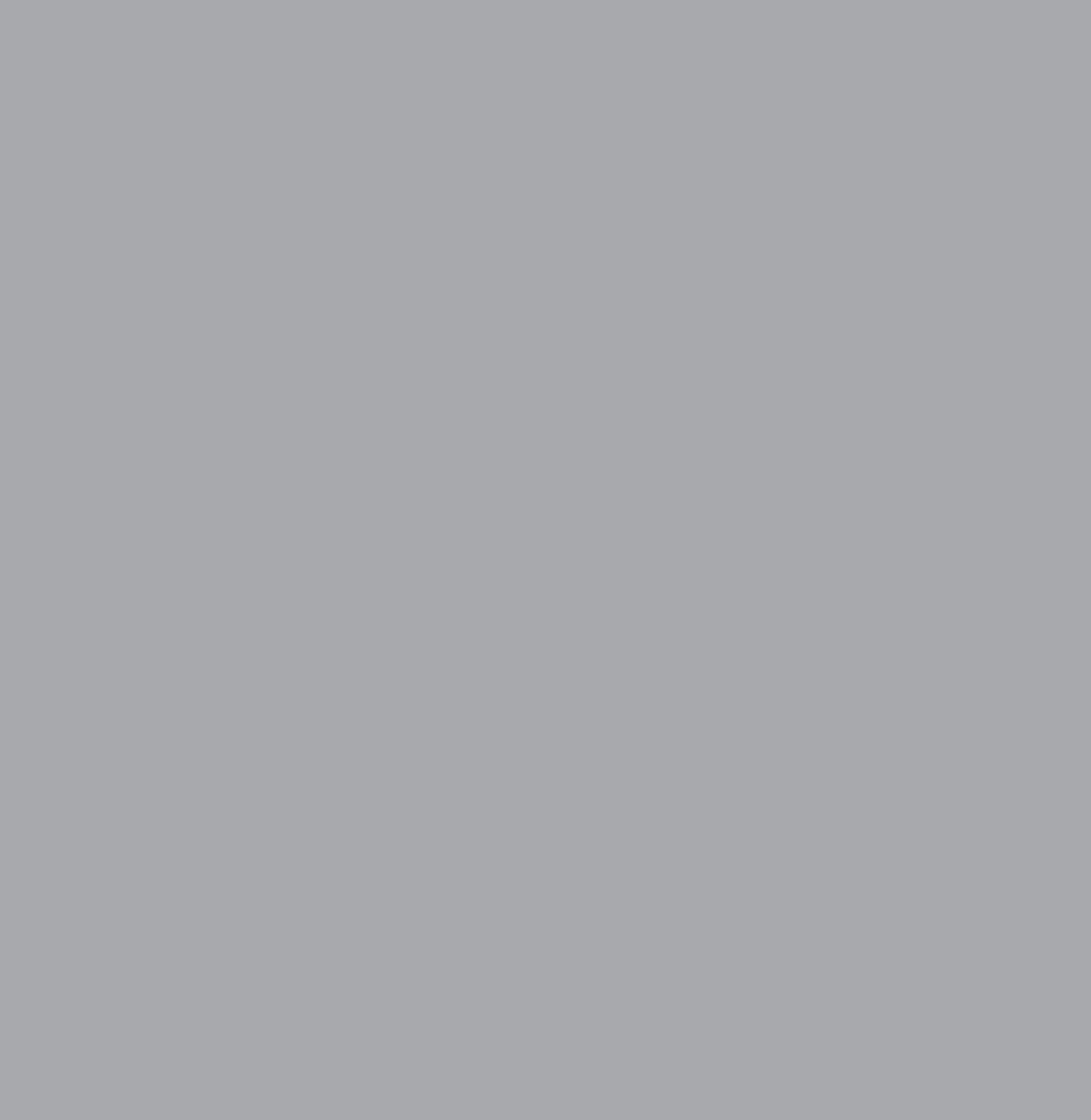
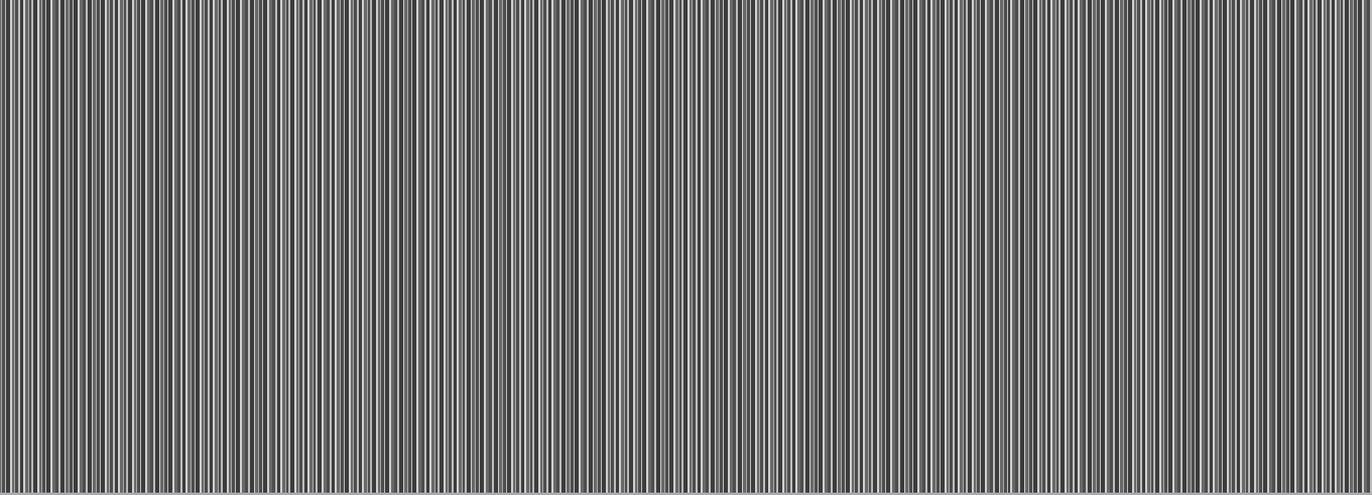


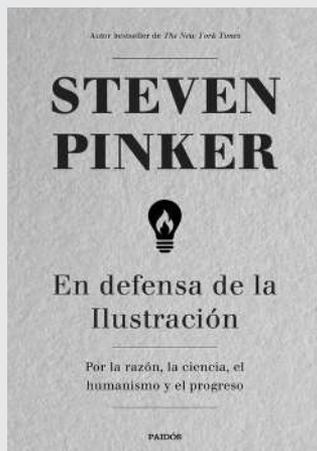
**Título:** Obra 11  
**Técnica:** Técnica mixta  
**Dimensión:** 150 cm x 80 cm  
**Año:** 2010-2019



**Título:** Obra 12  
**Técnica:** Técnica mixta  
**Dimensión:** 150 cm x 80 cm  
**Año:** 2010-2019

# Reseñas





## En defensa de la Ilustración. Por la razón, la ciencia, el humanismo y el progreso

Autores: Steven Pinker  
 Editorial: Ediciones Paidós  
 Ciudad: Barcelona  
 Año: 2018

Reseñado por: Santiago Mejía Rivadeneira  
 Analista Senior en la  
 Presidencia de la República de Ecuador  
 Correo electrónico: santiagoquito@hotmail.com

Recibido: 11-junio-2019. Aceptado: 15-junio-2019.

Existen en la actualidad dos tendencias psicológicas y sociales muy marcadas que afectan la manera como la gente enfrenta su cotidianidad y sus problemas. La primera es el llamado “pensamiento positivo”, el cual es un conjunto de prácticas individuales referidas a buscar activamente la felicidad, el optimismo y el éxito. Esta línea de pensamiento ha sido explotada prolijamente en libros de autoayuda, manuales de felicidad exprés, programas de tv con consejos psicológicos, así como por todo tipo de frases y memes para levantar el ánimo y atraer las energías positivas. Cabe resaltar que el pensamiento positivo ha sido apoyado abiertamente por la academia mediante la psicología positiva o la ciencia de la felicidad, que analiza las emociones

positivas, así como la importancia de las actitudes mentales, como el optimismo, la realización personal y la felicidad. Es tal el auge académico de esta tendencia que “En Harvard, el curso de introducción a la psicología positiva tuvo 855 estudiantes matriculados en 2006; fue con diferencia el más solicitado de toda la universidad, más incluso que los de economía”.<sup>1</sup>

De otro lado, se encuentra la tendencia mediática de crear un ambiente catastrófico lleno de malas noticias, tragedias y tristezas sin fin. Como lo denomina el psicolingüista Steven Pinker en su libro *En defensa de la Ilustración*, estas

<sup>1</sup> Ehrenreich, B. (2011). *Sonríe o muere. La trampa del pensamiento positivo*. Edición en español. Turner Noema. Edición de Kindle.

prácticas ansiogénicas de los medios de comunicación aumentan la ansiedad y la sensación pesimista de que todo va de mal a peor. En dicho libro, Pinker se pone en la tarea de desmentir que vivimos en épocas apocalípticas, oscuras y terribles; en consecuencia, busca resaltar que existen muchos motivos para valorar el progreso presente y para aumentar el optimismo y la esperanza sobre un mejor futuro. El argumento central del libro es actualizar y defender la Ilustración y sus ideas asociadas (razón, ciencia, humanismo y progreso), y lo hace a partir de datos y estadísticas. Pero, ¿por qué es necesario defender la Ilustración? Porque estos ideales están siendo atacados y amenazados desde diversos frentes, lo cual pone en peligro el proyecto ilustrado en su conjunto y trae de vuelta la oscuridad materializada en la ignorancia, la superstición, el autoritarismo, la violencia, etc.

Ahora bien, ¿quiénes o qué han estado amenazando el proyecto ilustrado? La lista es larga: la religión, el movimiento romántico del siglo XIX, el pensamiento tribalista, los conservadores, el nacionalismo, el marxismo, los movimientos ecológicos románticos, el decadentismo, el populismo autoritario, el posmodernismo e incluso Nietzsche.

Para desarrollar su acérrima defensa, Pinker estructura su libro en tres partes. En la primera, explica los que son nuestros mayores enemigos: la entropía, la evolución (los defectos de la naturaleza humana) y la ignorancia. Pero, gracias a la ciencia, al humanismo, al buen gobierno, la educación, los mercados y otras instituciones modernas hijas de la Ilustración, resistimos a estas amenazas.

En la segunda parte del libro, el autor muestra la forma en la que los ideales de la Ilustración han mejorado la vida de la gente y describe la evolución del bienestar humano; para ello, Pinker apela a la cuantificación, de ahí que ofrezca generosamente tablas y gráficos estadísticos que muestran el aumento de indicadores, tales como la esperanza de vida, la cobertura en salud y educación, el alfabetismo, la riqueza, la democracia, entre otros muchos más. Asimismo, evidencia la manera en la que han disminuido drásticamente la desnutrición, las hambrunas, la pobreza, la guerra, los accidentes, la mortalidad materna, la mortalidad infantil, las ejecuciones, los homicidios, la desigualdad y los accidentes. En suma, la gente vive más sana y más años, es más educada y liberal, se divierte y viaja más, es más feliz e inteligente.

En la tercera parte, Pinker describe como la razón, la ciencia y el humanismo son ideales perennes y que se mantendrán a futuro. En el capítulo de la razón, enfatiza en la descripción de varios sesgos, critica la polarización política y explica cómo hacer más racional el discurso público. En el capítulo de la ciencia, hace una extensa reflexión sobre sus logros y el clima anticientífico que lleva a la ignorancia, para terminar con una explicación sobre la ciencia en los programas de humanidades. Y en el capítulo sobre humanismo, considera sus implicaciones éticas, deontológicas, filosóficas y religiosas. Se destaca en dicho apartado la acusación a Nietzsche de ser uno de los antihumanistas más influyentes y el impacto de ideas tales como el heroísmo romántico.

El libro de Steven Pinker se destaca por dos razones: la primera es que dada la importancia de la argumentación, la comunicación, el diálogo y la cooperación, no solo en entornos académicos, sino sobre todo en el político, Pinker aumenta nuestra comprensión de estos procesos, gracias a su formación como psicólogo cognitivo, lo cual le sirve para describir los mecanismos que obstaculizan el análisis lógico, la argumentación y el razonamiento serio. Aunque va abordando este tema durante todo el libro, recomiendo especialmente el capítulo 21, en el cual explora falacias, sesgos (como el de la tragedia de los comunes), entre otros aspectos del pensamiento crítico y la capacidad argumentativa. Al respecto, cabe resaltar que la manera como pensamos sobre un asunto condiciona la forma en la que actuaremos ante él. Así las cosas, si creemos que todo está perdido, no moveremos un dedo para actuar por pánico e impotencia, mientras que si asumimos los problemas como solucionables, actuaremos.

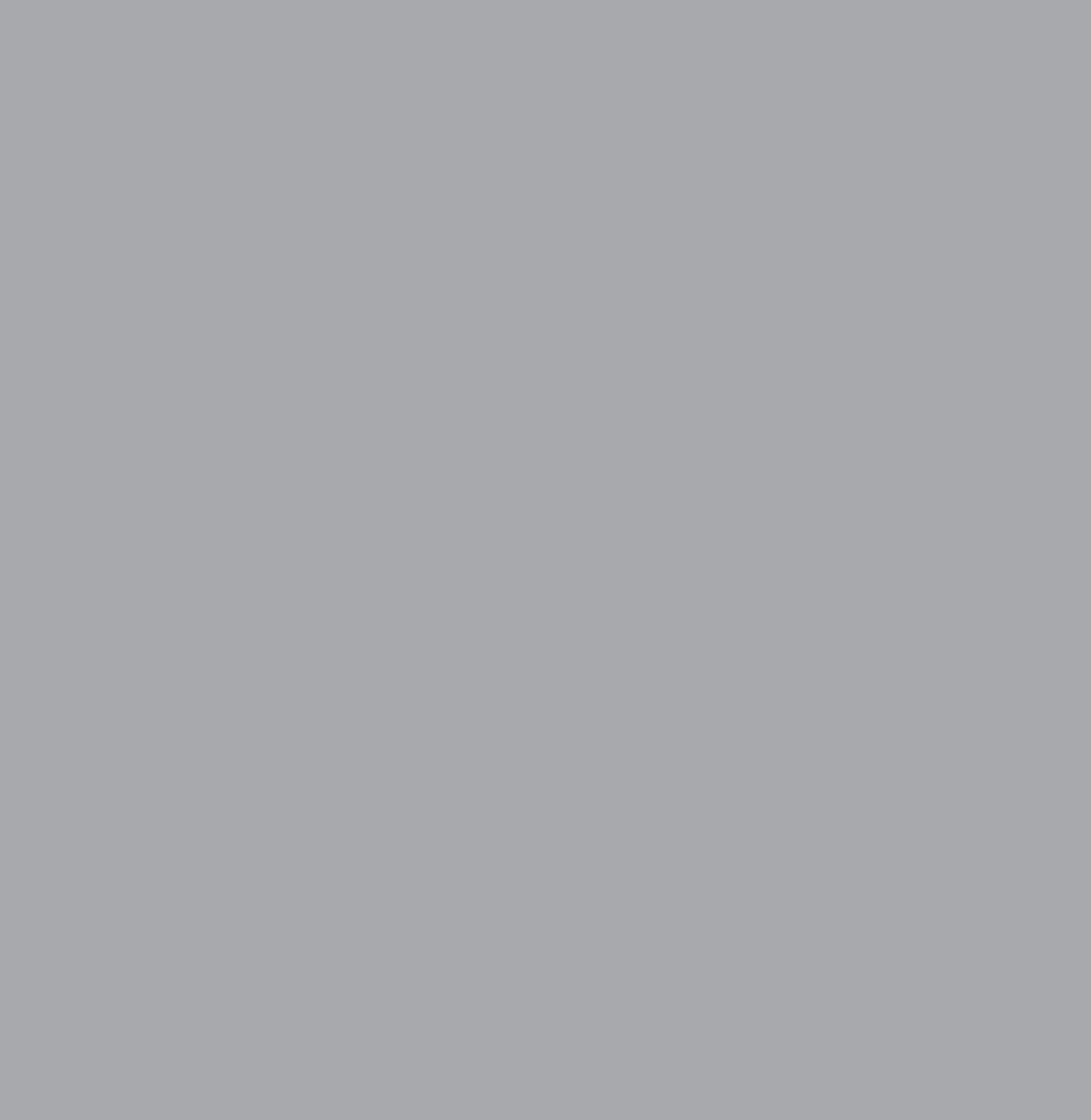
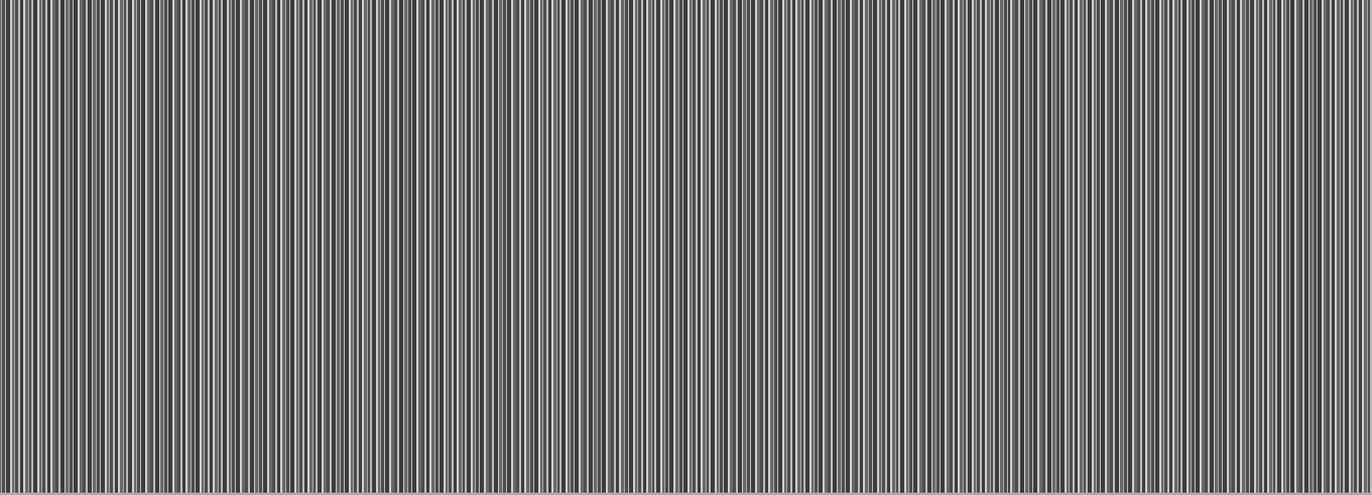
Segundo, Pinker es un divulgador científico con una prosa amable y fluida, que contribuye a profundizar en debates interesantes, como la llegada de Trump al poder, lo cual tampoco es causa para el pesimismo, pues el mandatario ha puesto a prueba las instituciones estadounidenses, pero estas lo han contenido. Para Pinker, Trump es una muestra del ambiente liberal que indispone a votantes religiosos, mayores, rurales con poca instrucción y que ven en él una vía de canalizar sus resentimientos antiprogresistas. Otras controversias muy sustanciales se dan en torno a la conceptualización de categorías, como la de progreso

o felicidad. Por ejemplo, para él la felicidad es “como el producto de un antiguo sistema de retroalimentación biológica que rastrea nuestro progreso en la búsqueda de señales propicias de idoneidad en un entorno natural” (333).

Después de todo, Pinker parece haber resuelto una de las preguntas clave de la psicología positiva: ¿por qué la gente es tan pesimista y negativa en una etapa de progreso innegable? No solo son los medios los que crean un clima trágico y desesperanzador, sino que, al parecer, la gente carece de herramientas conceptuales para apreciar el progreso (Pinker, 59). Por ello, su elaborado trabajo busca establecer evidencia irrefutable que aumente el optimismo y logre que apreciemos el progreso de los últimos 250 años de aplicación del proyecto ilustrado. Tal vez, ya es hora de aceptar que somos felices y ni siquiera nos hemos dado cuenta, como sugiere Pinker al relatar aquel chiste del popular programa estadounidense *Saturday Night Live*, en el cual una mujer tiene un orgasmo, pero ella ni siquiera se da cuenta.



**Política editorial**  
**Directrices para autores**  
**Normas de publicación**



## Política editorial

*Estado & comunes*, revista de políticas y problemas públicos, es editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Recibe artículos originales e inéditos durante el tiempo de vigencia de las convocatorias enfocados en los problemas, el gobierno y administración pública, las relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública y sectores estratégicos, seguridad y defensa, bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. Los artículos deben ajustarse a la política editorial y normas de publicación del IAEN y deben contener los resultados o avances de investigación de su/s autor/es.

Cada convocatoria tiene un tema central, basado en los ámbitos de interés académico e investigativo del IAEN, razón por la cual es coordinada por un Centro de la universidad especializado en la temática. La revista también acepta ensayos y análisis de coyuntura con temas de interés nacional e internacional al momento de la convocatoria y sustentado en bibliografía especializada. En general, la revista contiene las siguientes secciones:

- **Tema central.** Presenta artículos relacionados con la administración y las políticas públicas; derechos y justicia; seguridad y defensa; prospectiva estratégica; territorialidad; economía pública y sectores estratégicos; relaciones internacionales, entre otras líneas de investigación del IAEN.
- **Coyuntura.** Contiene artículos de referencia sobre hechos actuales de la realidad nacional e internacional al momento de la convocatoria, acerca de las políticas y problemas públicos, del Estado, de la gestión y administración pública y del gobierno, entre otros temas.
- **Entrevistas.** Esta sección captura mediante el diálogo informado la opinión y reflexión de los académicos/as o personalidades del mundo sobre los asuntos públicos relacionados con el Tema central de *Estado & comunes*.
- **Arte.** Contiene fotografías de obras artísticas y visuales de los y las artistas ecuatorianos/as.
- **Reseñas.** Presenta reseñas de libros, material audiovisual, blogs, páginas web especializadas en la temática del Tema central.

## Directrices para autores

Todo artículo postulado a las convocatorias abiertas de la revista *Estado & comunes* debe ser original o inédito y no estar publicado en ningún medio impreso o digital al momento de la convocatoria. De igual modo, el artículo no debe tener limitación legal o contractual y no estar sometido a evaluación en otra revista o libro que impida su publicación. El autor se hace responsable de los contenidos, afirmaciones u omisiones de su artículo y libera de toda responsabilidad al editor, director editorial y demás órganos e instancias de la revista *Estado & comunes*.

Las personas interesadas en publicar en esta revista deben estar de acuerdo con los lineamientos para la recepción de artículos y con las políticas editoriales en la selección de los mismos. El Comité Editorial se reserva el derecho último a decidir sobre la publicación de los artículos, así como el número y la sección en la que aparecerá. Asimismo, el editor de la revista puede realizar correcciones de edición y estilo al artículo previo acuerdo y validación del autor.

El envío de los artículos a las convocatorias deberá realizarse en las fechas establecidas en el cronograma para las secciones Coyuntura y Tema central. El editor de la revista no excluye del proceso editorial a ningún artículo, sin embargo, solo hasta el 30% de los autores del total de los artículos a publicarse pueden ser docentes o investigadores activos que pertenezcan a la entidad editora (IAEN). Si esta cifra es superada, será el Comité Editorial de la revista el que determine los artículos que serán publicados hasta que se cumpla con dicho porcentaje.

### 1. Directrices

#### 1.1. Recepción de artículos

- Las personas interesadas en publicar en la revista deben enviar su artículo por medio de la plataforma Open Journal Systems (OJS) revistaestadoycomunes.iaen.edu.ec, con copia a los correos electrónicos editorial@iaen.edu.ec, estado&comunes@iaen.edu.ec y editoriaiaen@gmail.com dentro de los tiempos establecidos en la convocatoria.
- También se reciben postulaciones a la dirección postal del IAEN. En este último caso, el autor incluirá su dirección de domicilio y un número de contacto con el propósito de notificar la recepción de los trabajos, así como todo requerimiento editorial por parte de la revista. La dirección postal es:

Instituto de Altos Estudios Nacionales  
Dirección Editorial  
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.  
Tel.: (593 2) 3829900  
Quito – Ecuador

## 1.2. Sobre la originalidad de los artículos

- El editor de la revista analizará la originalidad del artículo recibido mediante el sistema de antiplagios Urkund, que considera como valor máximo de similitudes con otras fuentes el 8%, lo que excluye términos comunes no significativos.
- Con base a la revisión se le notificará y se le enviará el reporte al autor para que realice los cambios, corrija o referencie de mejor manera las fuentes bibliográficas que haya lugar, siempre y cuando las similitudes estén entre el 9 y el 20%. Si el porcentaje de similitudes es igual o supera el 21% se le notificará al autor que su artículo no continuará en el proceso editorial y, por lo tanto, no es publicable.
- Igualmente, cada autor debe firmar una autorización de publicación en la revista, en la cual declara, entre otros puntos, que el artículo es de su autoría, que es inédito y no se encuentra sometido en ese momento a otra evaluación en alguna revista o libro para su publicación.

## 2. Revisión por pares

La revista *Estado & comunes* utiliza la figura del “revisor par ciego” con el fin de mejorar la calidad, factibilidad y credibilidad de las investigaciones a ser publicadas. Los revisores son personas externas a la institución; es decir, no mantienen ninguna dependencia laboral en cualquiera de sus modalidades con el IAEN. Los autores y los revisores no se conocen entre sí, lo que asegura el derecho al anonimato y confidencialidad del artículo tanto de quien lo escribe como de quien lo evalúa. Cada revisor par debe ser un especialista del tema a evaluar, imparcial, académico de notable trayectoria, innovador y responsable. Considerará la originalidad, consistencia conceptual y metodológica, dominio y uso de la bibliografía, coherencia lógica de las argumentaciones, calidad y precisión del lenguaje utilizado del artículo a evaluar.

### 2.1. Descripción del proceso de revisión por pares

El proceso de revisión por pares ciegos tiene el siguiente procedimiento:

- El editor de la revista selecciona a dos (2) revisores pares ciegos externos basado en la búsqueda de los mejores perfiles en los registros internacionales de datos y según las sugerencias realizadas por los coordinadores de la revista.
- El editor toma contacto previo con los posibles revisores y se asegura de su interés en querer participar en el arbitraje. Una vez obtenida su aceptación, les remite el artículo a evaluar sin ninguna referencia que aluda o permita inferir la autoría del mismo. Junto a ello, se les entrega el formato de arbitraje que deberán diligenciar.

- El formato de evaluación de los pares se ajustará al formulario fijado por la revista *Estado & comunes* para este proceso.
- Cada revisor par enviará su informe en un plazo no superior a quince (15) días a partir de la entrega de la documentación. En caso de que el revisor par ciego no remita la evaluación en los tiempos establecidos, se le concederá una semana adicional con la justificación previa por parte del revisor. En caso de no obtener respuesta alguna, el editor seleccionará un nuevo revisor par ciego.
- Luego de revisar el artículo, el revisor par remite la evaluación correspondiente en la cual concluye con la recomendación de si procede o no la publicación del artículo, o si es pertinente su edición sujeta a los cambios que se recomienden. De existir controversia o un empate en el dictamen, el editor acudirá a un tercer revisor cuyo informe será decisivo para su publicación o no.
- Las evaluaciones emitidas por los revisores pares viene señalada con una de las tres recomendaciones editoriales, sustentadas con informe:
  - **Publicable:** el artículo puede publicarse.
  - **Publicable con modificaciones:** contiene los cambios y sugerencias menores que debe efectuar el autor en un tiempo no mayor a los quince (15) días. En este caso, el autor debe remitir el artículo con las incorporaciones al editor, quien comprobará que los cambios solicitados hayan sido efectuados y de esta manera aprueba o no la publicación del manuscrito. En el caso de los artículos de Tema central, la verificación contará con el apoyo de los coordinadores de la revista.
  - **No publicable:** el artículo no puede publicarse.
- El editor informará al autor sobre las recomendaciones editoriales hechas al artículo según los informes de arbitraje e indicará si el artículo será aceptado o rechazado para su publicación.
- En caso de rechazo, el autor podrá apelar la decisión ante el Comité Editorial el cual determinará la publicación o no del mismo. Este fallo será inapelable.

### 3. Normativa editorial

El autor o autores que remitan sus artículos a la revista *Estado & comunes*, acatarán las siguientes disposiciones:

- Los trabajos serán inéditos, originales y deben aportar conocimiento relevante en alguna de las siguientes áreas temáticas:
  - Política y problemas públicos
  - Gobierno y administración pública

- Relaciones internacionales
  - Seguridad y defensa
  - Derechos y justicia
  - Economía pública y sectores estratégicos
- Los artículos, tanto de Tema central como de Coyuntura, pasarán por un proceso de revisión por previa indicación hecha por los coordinadores, el editor y el Director de la revista sobre su pertinencia.
  - Los artículos que sean publicables deben ajustarse al formato editorial establecido por el IAEN que son las normas de *American Psychological Association* (APA), 6.ª edición.
  - El contenido y las afirmaciones de los artículos publicados en *Estado & comunes* son de responsabilidad exclusiva del/los autor/es, lo cual será aceptado por el/los autor/es, mediante autorización de publicación y responsabilidad de contenido.
  - Los artículos presentados a la revista *Estado & comunes* no estarán sometidos, de modo simultáneo, a otra evaluación en alguna revista o libro para su publicación.
  - La asignación de revisores pares ciegos se efectuará evitando conflicto de intereses académicos y posiciones ideológicas con los autores.
  - La revista *Estado & comunes* reconoce el esfuerzo intelectual de los autores y los revisores pares por la elaboración de sus artículos y emisión de los conceptos, pero en ningún momento entregará retribuciones económicas como reconocimiento a esta labor.
  - Cada autor debe firmar un contrato de cesión de derechos con el IAEN en el cual le otorga a esta última entidad los derechos patrimoniales de la obra, pudiendo esta (IAEN) reproducirlos, ponerlos en circulación, representarlos, comercializarlos.
  - Los derechos morales de los artículos publicados en la revista *Estado & comunes* le corresponden a cada uno de los autores de acuerdo con la normativa vigente en Ecuador, que es el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación (Código Ingenios).
  - En el caso de que el autor no cumpliera con lo previsto en este normativo, el editor lo incluirá en una lista de autores que no podrán volver a publicar en la revista *Estado & comunes*.

# Normas de publicación

## 1. Propósito

Este documento presenta normas de estilo aplicables a la publicación de la revista *Estado & comunes*. Fundamentalmente pretende:

- Establecer criterios editoriales.
- Determinar consideraciones básicas sobre el formato de los artículos.
- Estandarizar criterios para la elaboración de la bibliografía o lista de textos consultados.
- Presentar pautas relacionadas con ciertas particularidades del lenguaje que se utilizan en las publicaciones del IAEN: libros, revistas, memorias, informes científicos, artículos o textos de capacitación, entre otros.

## 2. Criterios de admisibilidad y elegibilidad

- a. **Idioma.** Los artículos deben estar escritos en español. Solo el resumen (*abstract*) y palabras claves (*keywords*) de cada artículo también irán en inglés.
- b. **Calidad.** Serán escogidos los artículos por su:
  - Originalidad.
  - Consistencia conceptual y metodológica.
  - Dominio y uso de la bibliografía.
  - Coherencia lógica de las argumentaciones.
  - Claridad y precisión del lenguaje utilizado.
  - Proporcionar información fiable y actualizada.
  - Responder a las normas y políticas editoriales fijadas por la Dirección Editorial del IAEN.
- c. **Autoría**
  - El autor debe autorizar expresamente su publicación.
  - Se indicará claramente el título del trabajo, luego del cual irán el o los nombres y apellidos del autor o autores.
  - Junto al trabajo, el autor o autores enviarán su hoja de vida resumida.
- d. **Extensión para artículos científicos o trabajos académicos**

Sección	Extensión páginas	Extensión palabras
Tema central	14-20	8000-10 000
Coyuntura	8-10	4000-5000
Entrevista	5-6	2500-3000
Reseñas	2-3	1000-1500

### 3. Consideraciones generales

- En caso de artículos, se incluirá un resumen (*abstract*) del contenido no mayor a 150 palabras, y un máximo de ocho descriptores o palabras clave (*keywords*) que describan globalmente los temas tratados en el artículo.
- Deberán ser escritos en programa procesador de texto Microsoft Office, Word versión 2010 (o superiores), con tipo de letra Times New Roman, tamaño 12 puntos, en una sola cara a espacio sencillo.
- Gráficos y diagramas que contengan los trabajos se enviarán con archivos de respaldo en cualquiera de los formatos siguientes: jpg, eps, gif o psd, todos en buena resolución.
- El título del artículo contendrá máximo diez palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, acuerdo previo con los autores.
- Los gráficos, tablas, mapas e imágenes contendrán la numeración debida, así como la fuente de procedencia, la elaboración y año.

### 4. Elaboración de bibliografía o lista de textos consultados

La revista *Estado & comunes* utiliza el formato APA (*American Psychological Association*), 6.<sup>a</sup> edición. Estas pautas sirven tanto para las referencias bibliográficas que van en el texto, como para la bibliografía final de los artículos.

Como referentes de los diversos tipos de formato APA en la bibliografía, se detalla el uso en los diferentes casos:

#### Libro de un autor:

Apellido, A. A. (año de publicación). *Título del libro*. Lugar de publicación: Editorial.

Harvey, D. (2014). *17 contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

#### Libro de más de un autor:

Apellido, A. A., y Apellido, A. A. (año de publicación). *Título del libro*. Ciudad de publicación: Editorial.

Márquez, H., y Delgado, R. (2014). *Migración forzada y desarrollo alternativo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

#### Libro publicado electrónicamente:

Apellido, A. A. (año de publicación). *Título del libro*. Ciudad de publicación: Editorial. Recuperado el día/mes/año de dirección electrónica.

Minteguiga, A. (2014). *Las oscilaciones de la calidad educativa en Ecuador, 1980-2010: Estudio sobre políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de "escuelas de calidad" (1980-2010)*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Recuperado el 15/10/2016 de <http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2015/01/Las-oscilaciones-de-calidad-educativa.pdf>.

**Artículo en libro de editor/es, coordinador/es o compilador/es:**

Apellido, A. A., Apellido, A. A. (año de publicación). Título del artículo. En A. apellido (abreviatura que corresponda a editor, compilador, coordinador), *Título del libro* (pp. ). Ciudad: Editorial.

Sánchez, J., y Soria, N. (2014). Los poderes del Estado ecuatoriano en pugna. En R. Restrepo (Ed.), *Pugna de poderes: crisis orgánica e independencia judicial* (pp. 21-55). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

**Prefacio, prólogo, introducción o partes similares de un libro:**

Apellido, A. A. (año de publicación). Prólogo. En Nombre y Apellido del autor. *Título del libro*. Ciudad de publicación: Editorial.

Ramírez, J. (2014). "Prólogo". En A. S. Ackerman. *La ley, el orden y el caos: Construcción social del Estado y el inmigrante en Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

**Artículo en revista:**

Apellido, A. A. (Fecha). Título del artículo. *Nombre de la revista, volumen*(número), pp-pp.

Le Quang, M. (2013). Elecciones y tendencias políticas, 2009-2013. *Estado & comunes, revista de política y problemas públicos*, 1(1), 19-35.

**Artículo en periódico:**

Apellido, N. (Fecha). Título del artículo. *Nombre del periódico*, pp.

Paucar, E. (25 de junio de 2018). La delincuencia en el mar deja 30 muertos. *El Comercio*, p. 8.

**Artículo en revista digital:**

Apellido, A. A. (mes, año). Título del artículo. *Nombre de la revista, volumen*(número). Recuperado el día/mes/año de dirección electrónica.

Estevez, A. (octubre-diciembre, 2015). Políticas públicas como dominio de estudios. *Revista Venezolana de Gerencia*. Recuperado el 21/05/2017 de <http://www.redalyc.org/pdf/290/29044047001.pdf>.

**Ponencia presentada en un simposio, seminario, congreso, etc.:**

Apellido, A. A. (mes, año). Título de la ponencia. *Título del simposio o seminario*. Simposio llevado a cabo en la conferencia de Nombre de la Organización, Lugar.

Andrade, V. (2012). Mecanismos de coordinación entre sistemas de justicia: la inclusión de la justicia indígena. *Seminario Internacional Pluralismo Jurídico y Justicia de Paz en el Estado Plurinacional*, Quito.

## Tesis y trabajos de grado:

Autor, A. A. (año). *Título de la tesis o el trabajo de grado* (Tesis o trabajo de grado). Recuperado de Nombre de dirección web.

Beltrán, A. C. (2017). Redes de colaboración solidaria: análisis de la Red Eco Turística del Intag - Provincia de Imbabura (Tesis de maestría). Recuperado de <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/4600>

## Documentos electrónicos en página web:

a) Cuando se dispone de una versión digital que existe también en versión impresa se debe aclarar la procedencia del mismo.

Apellido, A. A. (año). Nombre del documento. *Título del libro o revista*. Ciudad: editorial. Versión electrónica: dirección web.

Podorga, V. (2014). Los planes de Dostoyevsky. *New Left Review*, (84). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Versión electrónica: [http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR\\_84.pdf](http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR_84.pdf).

b) En caso de no contar con la fecha del documento se debe especificar:

Apellido, A. A. (s/f). Nombre del documento. *Título del libro o revista*. Recuperado el día/mes/año de dirección electrónica.

Merchán, J. (s/f). Sobre Herman Melville y Ecuador: Travesía y ficción. Recuperado el 06/04/2015 de <http://www.afese.com/img/revistas/revista57/hermanmelville.pdf>.

c) Hay muchos casos en los que las direcciones web son muy largas, con letras y símbolos que pueden entorpecer su entendimiento; cuando este sea el caso, se recomienda acortar la dirección web en una de las varias páginas dedicadas a ello; a continuación se mencionan tres:

- *goo.gl*
- *bit.ly*
- *ow.ly*

Al pegar la siguiente dirección electrónica [http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR\\_84.pdf](http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR_84.pdf) en la página web *goo.gl*, se obtiene una versión abreviada de la misma que es más manejable: <http://goo.gl/Z65p4A>.

## Artículo no firmado en periódico:

Si se trata de un artículo no firmado se escribe el nombre de la noticia, seguido de la fecha de la publicación, el nombre del medio de comunicación y el número de página.

Los forenses analizan los rasgos físicos del equipo periodístico. (25 de junio de 2018). *El Comercio*, p. 2.

**Entrevistas:**

El entrevistado será mencionado primero, luego el entrevistador, identificando el lugar, la fecha de la entrevista y, de ser el caso, la localización de la grabación o transcripción de la entrevista.

Landázuri, G., presidente del Congreso Nacional. Entrevistado por Diego Oquendo Silva, en “Buenos Días”, *Radio Visión*, 91.7 FM. Quito, 12 de abril de 2004.

**5. Formas de citar dentro del texto**

Dar el crédito a una fuente es imperativo, asimismo, la forma en que se la cite también es fundamental para dar a entender al lector, sin equívocos y con la mayor precisión, que lo que acaba de leer le pertenece a alguien más.

**Citas textuales de hasta cuarenta palabras:**

La cita deberá aparecer entrecomillada y unida al texto mediante la prosa; se debe especificar el autor del texto de una de las dos siguientes formas:

El sociólogo François Houtart (2014, p. 12) considera que “Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma)”. Esta precisión fue la que...

“Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma)” (Houtart, 2014, p. 12). Esta precisión fue la que...

Nótese que en el primer caso el autor, François Houtart, ha sido citado por el autor nombrándolo, seguido por el año y la página entre paréntesis (año de publicación: página) y luego la cita entrecomillada. En el segundo caso, después de la cita entrecomillada, entre paréntesis aparece el apellido del autor de la cita, el año de la publicación y el número de página de la cual procede el extracto.

**Citas textuales de más de cuarenta palabras:**

Si la cita supera los cuatro renglones, es preciso separarla del texto (párrafo aparte) y darle formato especial: toda la cita irá con sangría y un punto menos de tamaño de letra, sin comillas; así:

Houtart considera que:

Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma). En su interior estaba dominada por la clase de los terratenientes y en el siglo II antes de nuestra era, en el momento del proceso de helenización (la influencia de Grecia), la región sufrió la revuelta de los Macabeos y el principio de una mayor diversidad social. Fue el Imperio romano, [...] que en el año 63 antes de nuestra era, se estableció como dueño en toda la región e integró la producción económica de Palestina en el comercio del Imperio (Houtart, 2014, p. 12).

Nótese que al final de la cita se da el crédito entre paréntesis con el formato ya explicado. En caso de que se omita una parte de la cita, esta elipsis se especificará con tres puntos suspensivos entre corchetes [...].

**Parafrasear:**

Otra forma de citar un pasaje es parafraseando el contenido, es decir, reescribiendo el texto según las necesidades y el estilo del autor para transmitir el mensaje central o aquello que más convenga a la investigación; al parafrasear, como en los casos anteriores, es imperativo dar el crédito correspondiente como ya se ha indicado; véase el siguiente ejemplo:

Persia y Roma fueron imperios que tradicionalmente ambicionaron a Palestina, la cual estuvo bajo el poder de terratenientes. Fue recién en el siglo II después de Cristo, tras la influencia de la cultura griega, que la región sufrió la revuelta de los Macabeos (Houtart, 2014, p. 12).

También, se parafrasea indicando al inicio el autor, seguido del año de la publicación entre paréntesis, después va el contenido y, al final, el número de la página entre paréntesis:

Según Houtart (2014), Persia y Roma fueron imperios que tradicionalmente ambicionaron a Palestina, la cual estuvo bajo el poder de terratenientes. Fue recién en el siglo II después de Cristo, tras la influencia de la cultura griega, que la región sufrió la revuelta de los Macabeos (p. 12).

**8. Uso de varios recursos****Notas al pie de página:**

Se presentarán de acuerdo con la estructura indicada en “Elaboración de bibliografía o lista de textos consultados”.

**Citas consecutivas:**

Cuando la nota o cita bibliográfica corresponde al mismo autor y obra citada anteriormente, se utilizará el latinismo *ibid.*, abreviatura de *ibidem*, que significa ‘allí mismo, en el mismo lugar’. Al no ser un latinismo no adaptado va en cursiva.

Harvey, V. (2014). *17 Contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

*Ibid.*

*Ibid.*: 95

**Cursiva:**

En locuciones latinas. Por ejemplo:

- *In dubio pro homine*
- *Pacta sunt servanda*
- *Ratio decidendi*
- Existen locuciones latinas que, por extendido uso en castellano, ya no se escriben con cursiva, como *habeas corpus*, *a priori*, etc. Para saber más sobre latinismos remitirse al diccionario panhispánico de dudas de la Real

Academia Española, disponible en línea en [www.rae.es](http://www.rae.es).

Palabras en otros idiomas. Por ejemplo:

- *Affaire*
- *Leitmotiv*
- *Sumak Kawsay*
- Existen extranjerismos que ya han sido castellanizados, por ello ya no se escriben en cursiva. Para saber más sobre extranjerismos remitirse al diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española, disponible en línea en [www.rae.es](http://www.rae.es).

Cuando se quiera resaltar o poner énfasis en alguna palabra o idea. Por ejemplo:

- Sin embargo, cuando se dice que el juez es un actor político, el término “político” se refiere a la posibilidad del juez de ser actor por sí mismo, es decir de actuar con relativa libertad en su proceso interpretativo del Derecho...

Su utilización será excepcional dentro del texto. No se utilizarán negrillas ni subrayados.

#### **Abreviaturas (recomendadas):**

- capítulo, cap.
- compárase, cf.
- compilador, comp.
- edición o editor, ed.
- *ibidem*, *ibiWd*.
- número, n.º
- organismo no gubernamental, ONG (tanto en singular como en plural)
- página, p.
- páginas, pp.
- por ejemplo, p. ej.
- tomo, t.
- traducción o traductor, trad.
- volúmenes, vols.
- y otros, *et al.*
- y siguientes, ss.

**Siglas:**

Para la escritura de siglas se utilizará la primera vez el nombre completo a la que hace referencia, y a partir de la segunda mención a dicha sigla, abreviaturas en mayúsculas. Por ejemplo:

En agosto de 2009, los directivos del Fondo Monetario Internacional (FMI) se reunieron para discutir sobre la situación económica que atraviesa América del Sur, como consecuencia de la crisis mundial.

De acuerdo con sus atribuciones, FMI considera oportuno pronunciarse ante...

En las siglas o acrónimos de cinco letras en adelante, siempre y cuando sean legibles en castellano y su pronunciación sea como una palabra común y no deletreada, la letra inicial irá en mayúsculas y las restantes en minúsculas. Por ejemplo:

- Mercosur
- Senplades
- Unicef

Para mayor información sobre la política editorial, las directrices para autores, así como las normas de publicación, ingrese a <http://estadoycomunes.iaen.edu.ec/index.php/EstadoyComunes/about/submissions#onlineSubmissions>.

Este libro se terminó de imprimir  
y encuadernar en diciembre de 20xx  
en imprenta xxxxxxxxxxxx  
de Quito, Ecuador.