

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 4, volumen 1, enero de 2017

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 4, volume 1, January, 2017

Quito-Ecuador



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 4, enero 2017

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

CDD 320.900866

Issue 4, January, 2017

Quito-Ecuador

Estado & comunes es una publicación semestral del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), orientada al debate académico sobre las políticas y problemas públicos desde una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional.

© IAEN, Ecuador

Casilla postal: 17-17-219

Dirección: Av. Amazonas N37-137 y Villalengua, esq.

www.editorial.iaen.edu.ec

Teléfonos: +593-2 3829900

Dirección editorial: Miguel Romero Flores

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diagramación y portada: Gabriel Cisneros Venegas

Asistencia editorial: Cristina Silva Villamar

Impresión: La Oficina

Ejemplares: 500

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, solicitud de canje, pedidos y distribución:
estado&comunes@iaen.edu.ec

Estados & Comunes: revista de políticas y problemas públicos n.º 4. Vol. 1 / Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN .— 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2017

Tamaño 18 cm x 25 cm, 244 p.

Ene-jul. 2017

Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

1. ECONOMÍA
 2. INTEGRACIÓN ECONÓMICA
 3. COMERCIO
 4. BUEN VIVIR
 5. NEGOCIOS
 6. REGIONALISMO
 7. POPULISMO
 8. INTEGRACIÓN REGIONAL
 9. CRECIMIENTO ECONÓMICO
 10. ENTREVISTAS
 11. POLÍTICA Y GOBIERNO
 12. CHINA
 13. AMÉRICA LATINA
 14. COLOMBIA
 15. ECUADOR
- I. Título



CC BY-NC-SA

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

Rectora (e) Instituto de Altos Estudios Nacionales: Analía Minteguiaga

Directora de Estado & comunas: Analía Minteguiaga

Editores de Estado & comunas: Javier Monroy Díaz y Romina Andrea Barboza

Coordinadora del Tema central: Katalina Barreiro Santana

Comité Editorial

Alejandro Rosillo Martínez, Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Juan Manuel García Samaniego, Universidad Técnica Particular de Loja
David Sánchez Rubio, Universidad de Sevilla
Fernando Casado, Instituto de Altos Estudios Nacionales
Zora Kovacic, Universidad Autónoma de Barcelona
Jorge Orbe, Instituto de Altos Estudios Nacionales
Cristian Vasco, Universidad Central del Ecuador
Antonio Carlos Volkmer, Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil
Héctor Salazar Viteri, Escuela Politécnica Nacional
José Luis Coraggio, Universidad Nacional General Sarmiento
Paula Aguilar, Universidad de Buenos Aires
Amaru Villanueva, Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado de Bolivia
María José Fariñas Dulce, Universidad Carlos III de Madrid
Tarik Serrano, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador
Fredy Rivera, Flacso-Sede Ecuador
Raquel Irigoyen Fajardo, Pontificia Universidad Católica del Perú
Alberto Hutschenreuter, Escuela Superior de Guerra Aérea, Argentina

Consejo Asesor Internacional

Bruno Dente, Politécnico de Milán
Antonio Hidalgo, Universidad de Huelva
Viviane Brachet, El Colegio de México
Enrique de la Garza Toledo, Universidad Autónoma Metropolitana
Mónica Bruckmann, Universidad Federal de Río de Janeiro
Joan Subirats, Universidad Autónoma de Barcelona
Carlos Gómez, Universidad de Alcalá
Cayetano Núñez, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España
Raúl Benítez Manaut, Universidad Nacional Autónoma de México
Álvaro Sanchez Bravo, Universidad de Sevilla
Nicholas Copeland, Universidad Virginia Tech
Salo de Carvalho, Universidad Federal de Río de Janeiro
Victoria Stone Cadena, Universidad de la Ciudad de Nueva York
Estela Grassi, Universidad de Buenos Aires
Luis Daniel Vázquez Valencia, Flacso-México
Andrés León Araya, Universidad de Costa Rica
Leandro Rodríguez Medina, Universidad de las Américas Puebla
Mario Zúñiga, Universidad de Costa Rica
Lorenzo Morillas Cueva, Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología

Estado & comunes

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 & comunes* 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 4, volumen 1, enero de 2017

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 4, volume 1, January, 2017

Quito-Ecuador

Sumario

Editorial	13
Coyuntura	
El Brexit y la reversibilidad de la integración europea: lecciones para Ecuador	19
<i>Jorge Orbe León</i>	
Buen Vivir, sostenibilidad y bienes comunes: el contexto ecuatoriano y mundial	39
<i>Nicholas Anastasopoulos</i>	
Poder blando y negocios privados en Cuba: perspectivas después del 17D	57
<i>Liosday Landaburo Sánchez</i>	
Crisis en la frontera colombo-venezolana: tensión entre seguridad nacional e integración regional	71
<i>Juan Pablo Torres Rodríguez</i>	
Tema central	
Presentación del Tema central	85
<i>Katalina Barreiro Santana</i>	
Avances y limitaciones de la integración económica latinoamericana: el difícil pero indispensable camino de la complementariedad productiva	87
<i>Santiago García Álvarez</i>	
Retazos: sobre la difícil relación entre los acuerdos de libre comercio e inversión bilaterales y multilaterales y los derechos humanos	105
<i>Roxana Arroyo Vargas</i>	
Tecnologías para la integración: análisis sobre tres experiencias de gobierno electrónico	125
<i>Gilda Alicia Guerrero Salgado</i>	

Regionalismo e integración suramericana: análisis de la Unasur	149
<i>Milena Olivares Homez</i>	
Parlamentos y regionalismo: revisión de la participación de los parlamentos en los procesos de regionalismo en América del Sur	167
<i>Ana Michelle Artieda López</i>	
Amo nuevo y viejas reglas: la relación económica entre China y Latinoamérica y el Caribe	179
<i>Po Chun Lee y Yong-Ji Guo</i>	
Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y China.	199
<i>Sebastián Torres Ledezma</i>	
Entrevista	
Crisis, cambios y regionalismo fragmentado en América Latina Entrevista a Ernesto Alfredo Vivares	219
<i>Por Javier Monroy Díaz</i>	
Reseña	
El populismo en escena: ¿Por qué emerge en unos países y en otros no? César Ulloa	231
<i>Jenny Albán Castro</i>	
Política editorial	237
Normas de publicación	238

Estado & comunes

N.º 4, volumen 1, enero de 2017

ISSN printed: 1390-8081

ISSN digital: 2477-9245

Issue 4, volume 1, January, 2017

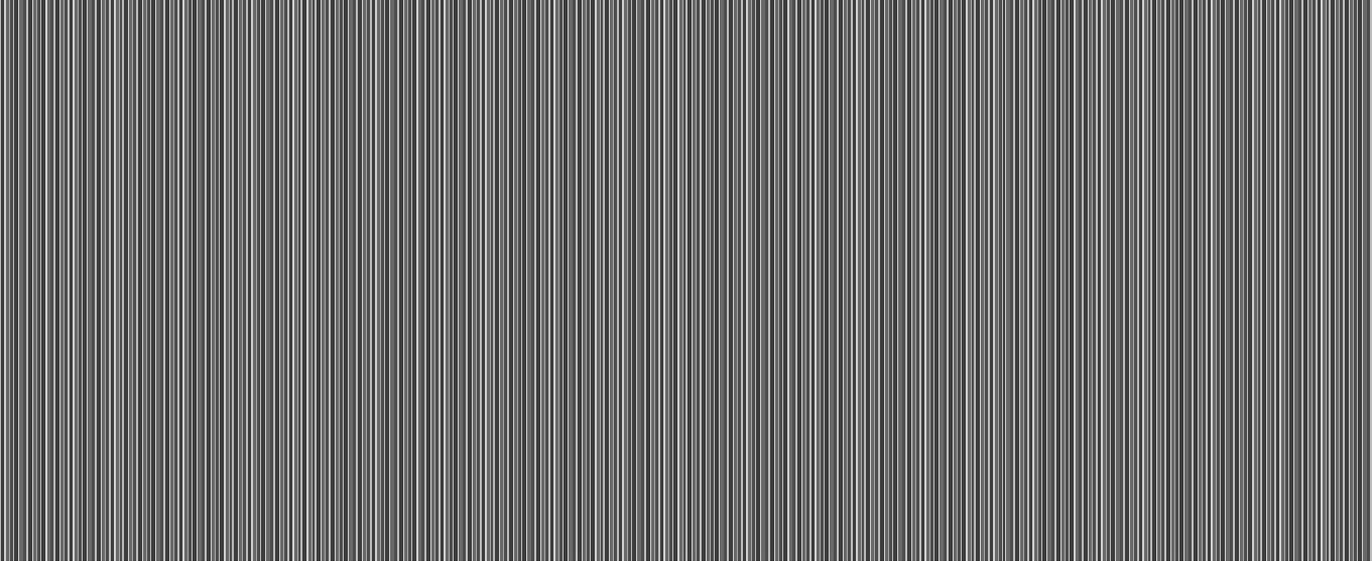
Quito-Ecuador

Summary

Editorial	13
Coyuntura	
BREXIT and the European integration reversibility: lessons for Ecuador	19
<i>Jorge Orbe León</i>	
Good Living, sustainability and the Commons: an Ecuadorian and an international context	39
<i>Nicholas Anastasopoulos</i>	
Soft power and private business in Cuba: prospects after 17D	57
<i>Liosday Landaburo Sánchez</i>	
Crisis in the Colombian-Venezuelan frontier: the tension between national security and regional integration	71
<i>Juan Pablo Torres Rodríguez</i>	
Tema central	
Presentation of the Main topic	85
<i>Katalina Barreiro Santana</i>	
Advances and limitations of Latin American economic integration: the difficult but indispensable path of productive complementarity	87
<i>Santiago García Álvarez</i>	
Clippings: on the difficult relationship between bilateral and multilateral free trade agreements and investment and human rights	105
<i>Roxana Arroyo Vargas</i>	
Technologies for integration: an analysis of three e-government experiences	125
<i>Gilda Alicia Guerrero Salgado</i>	

Regionalism and South American integration: analysis of UNASUR	149
<i>Milena Olivares Homez</i>	
Parliaments and regionalism: review of parliamentary involvement on processes of regionalism in South America	167
<i>Ana Michelle Artieda López</i>	
New master and old rules: the economic relations between China & Latin America and the Caribbean	179
<i>Po Chun Lee y Yong-Ji Guo</i>	
Free trade agreement between China and Mercosur: an analysis of the impact on the Uruguayan economy	199
<i>Sebastián Torres Ledezma</i>	
Entrevista	
Crisis, changes and regionalism fragmented in Latin America	219
<i>Por Javier Monroy Díaz</i>	
Reseña	
Populism on scene: Why it emerges in some countries and in others not? César Ulloa	231
<i>Jenny Albán Castro</i>	
Editorial policy	237
Standards publication	238

Editorial



La crisis económica y la recomposición de la integración se analizan en este número cuatro de *Estado & comunes* desde el contexto suramericano en el cual se presentan casos particulares de varios países de la región, así como de otras latitudes como por ejemplo China y Cuba.

La economía-mundo junto con su crisis financiera internacional, pese a las políticas públicas para aminorar el endeudamiento externo, contiene ondas de choque que afectan a la Unión Europea, el desenvolvimiento de la economía y la geopolítica mundial. Tomando como objeto de estudio la salida del Reino Unido de la Unión Europea, es decir el Brexit, Jorge Orbe aborda este polémico tema en “El Brexit y la reversibilidad de la integración europea: lecciones para Ecuador”. El autor infiere cómo el “malestar” de la globalización ha generado ciertas asimetrías sociales plasmadas en la movilidad humana y la poca flexibilización de la política migratoria, que han sido algunas de las causas que explican este revés europeo. Para Ecuador, este panorama internacional representa grandes retos de renegociación comercial.

Desde un abordaje más teórico y reflexivo, que coyuntural, Nicholas Anastasopoulos, en el artículo “Buen Vivir, sostenibilidad y bienes comunes: el contexto ecuatoriano y mundial” explora aspectos teóricos relevantes de los bienes comunes para luego comprender las convergencias entre la sostenibilidad y el Buen Vivir pese a las divergencias entre el espacio y las relaciones sociales. No obstante, el autor deja de lado en el debate algunos planteamientos importantes como, por ejemplo, la Ley de Código Orgánico de la Economía Social del Conocimiento, denominado Código Ingenios.

En otro contexto, en este caso el de Cuba, luego del acercamiento diplomático entre los presidentes Raúl Castro y Barack Obama el 17 diciembre del 2014, se da la influencia que tiene un Estado o un gobierno hegemónico para incidir en las políticas del otro, lo que se denomina poder blando; así Liosday Landaburo —teniendo en cuenta el proceso de cambio y actualización del modelo económico iniciado por Raúl Castro en el año 2008— expone los avances que en materia socioeconómica (envío de remesas y apoyo al trabajo por cuenta propia) ha tenido Cuba luego del 2014. Esta flexibilización de las libertades individuales, precedida por la injerencia de los incentivos económicos del poder blando estadounidense, deja al descubierto los recelos del Partido Comunista de Cuba ante la apertura económica y la posibilidad de un cambio político que se plasme en la libertad, los derechos humanos y la democracia cubana. Sin embargo, de lo planteado por el autor, estas políticas de apertura económica y democrática son inciertas y discontinuas en el mediano plazo.

Cierra la sección Coyuntura, el artículo “Crisis en la frontera colombo-venezolana: tensión entre seguridad nacional e integración regional” de Juan Pablo Torres, quien pone en tela de juicio la continuidad de los procesos de integración regional suramericana entre Colombia y Venezuela ante los conflictos y las acciones militares fronterizas. La continuidad de la integración regional se ve cuestionada con las estrategias de militarización y securitización de las fronteras que conllevan a la vulneración del derecho a la movilidad de los ciudadanos que transitan en las zonas de frontera. Bajo un enfoque institucionalista, Torres plantea que la integración es irreal y va en contra del discurso de la seguridad y la soberanía nacional de cada país. Por ende, la

legitimidad y la seguridad interna de un país no guarda sintonía —ciertas veces— con la defensa de los derechos humanos.

En el Tema central, tres artículos contienen una discusión teórica y estructural desde un enfoque económico, de derechos humanos y tecnológicos para América Latina. Uno de ellos plantea las condiciones que se requieren para lograr una integración económica regional a partir de las complementariedades productivas aunque también se pregunta por los mecanismos de desarrollo productivo auspiciados por organizaciones internacionales como la Unasur, Celac, entre otras (ver Santiago García Álvarez, “Avances y limitaciones de la integración económica latinoamericana”).

En cambio, Roxana Arroyo aborda la tensión dicotómica pero inagotable fuente de conflicto entre el modelo de producción económica extractivista y los derechos humanos mediante cinco problemas que la autora considera son vitales en la discusión: las contradicciones entre los Estados y los mecanismos de arbitraje internacional para los inversores, criminalización de la protesta del movimiento social, las asimetrías de género, la inexistencia del derecho a una justicia de género y la no protección de la soberanía alimentaria.

En el siguiente artículo, “Tecnologías para la integración: análisis sobre tres experiencias de gobierno electrónico”, escrito por Gilda Guerrero, se describen y se comparan algunas experiencias de gobiernos electrónicos como herramienta integradora de la región en el marco de la globalización.

Acerca de la discusión sobre los parlamentos, organizaciones internacionales y el regionalismo latinoamericano, Milena Olivares esboza las características fundamentales de las teorías que abordan la integración regional para luego ocuparse de las perspectivas de enfoque de la Unasur. A la luz de estas perspectivas aborda los avances y retrocesos que ha tenido dicho organismo en el marco de un nuevo regionalismo latinoamericano. En cambio, Ana Michelle Artieda indaga por la participación de los parlamentos nacionales en el sistema internacional, utilizando como marco referencial las teorías de la globalización y la gobernanza.

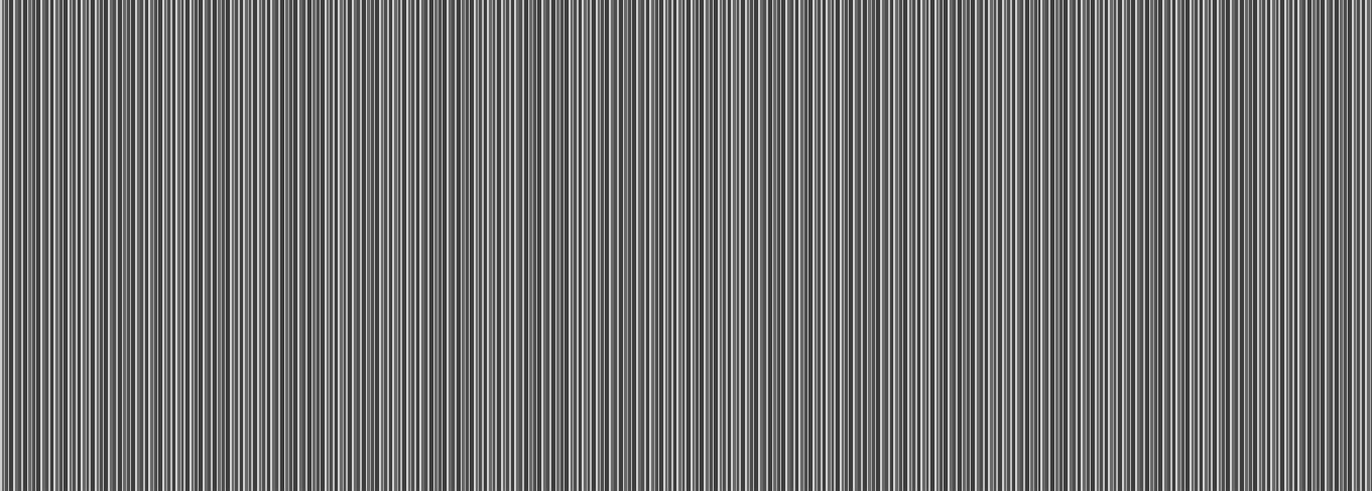
Respecto a la renovada relación comercial de Latinoamérica con China esta enfrenta cambios en la matriz productiva de los países de la región, siendo el gigante asiático el que determina las nuevas reglas y los impactos sectoriales comerciales a futuro. Así, cierran esta sección dos casos de estudio: “Amo nuevo y reglas viejas: la relación económica entre China y Latinoamérica y el Caribe” de Po Chun Lee y Yong-ji Guo e “Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y China” de Sebastián Torres Ledezma. En el primer caso, se observa cómo se articula la política económica exterior de China sobre Latinoamérica y el Caribe por medio de las relaciones comerciales y los patrones de Inversión Extranjera Directa, y cómo ello profundiza la brecha centro-periferia de una América Latina especializada en productos primarios. Y en el segundo caso, se expone los tres escenarios de impacto de la política china sobre Uruguay de firmarse un tratado de libre comercio con Mercosur, junto con los principales desafíos en materia de inserción internacional y política productiva para Uruguay. No obstante, hubiese sido interesante, englobar el impacto que este tratado comercial traería para los países integrantes del Mercosur como Argentina, Brasil y Paraguay y las pérdidas que esto ocasionaría para Venezuela, país suspendido por este bloque regional.

El académico entrevistado es Ernesto Vivares, quien con su amplia experiencia profesional y sus conocimientos sobre regionalismo, desarrollo y economía política internacional, opina acerca de las crisis y el regionalismo latinoamericano. Propositivo, de análisis agudos y con un olfato histórico peculiar, él devela lo que a su juicio es la columna vertebral de todos los problemas que ocurren en la actualidad: el agotamiento del poder y de los paradigmas de desarrollo, de los modelos y las estrategias históricas.

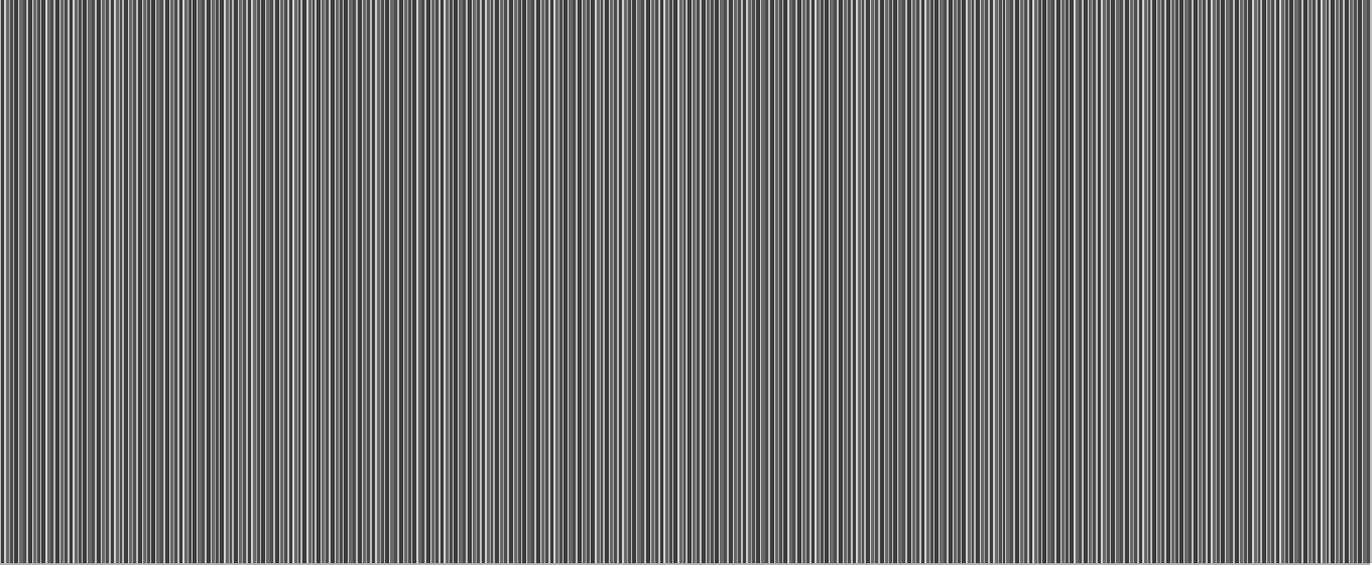
Estado & comunes n.º 4 finaliza con la reseña del libro *El populismo en escena: ¿Por qué emerge en unos países y en otros no?*, publicado por Flacso Ecuador, cuyo contenido ayuda a entender cómo ha funcionado la política y la sociedad latinoamericana en las últimas décadas. Ubica al lector en el contexto del populismo latinoamericano y en las principales tendencias teóricas que lo han caracterizado.

De esta manera, culmina un proceso editorial académico que arroja sus resultados con la publicación de este número. Bienvenidos sean el debate y la reflexión que este contenido genere.

Javier Monroy Díaz
Editor de *Estado & comunes*



Coyuntura



El Brexit y la reversibilidad de la integración europea: lecciones para Ecuador

BREXIT *and the European integration reversibility: lessons for Ecuador*

Jorge Orbe León

Decano del Centro de Economía Pública y Sectores Estratégicos
del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito-Ecuador

Correo electrónico: jorge.orbe@iaen.edu.ec

Recibido: 14-septiembre-2016. Aceptado: 24-octubre-2016.

Resumen

En junio de 2016, más de la mitad de la población del Reino Unido apoyó la salida de este país de la Unión Europea, asunto que puso en tela de juicio la reversibilidad de los procesos de integración. La presente investigación tiene por objetivo examinar las principales causas que explican dicha salida e identificar las posibles consecuencias económicas que pueda generar tanto para la Unión Europea como para Ecuador. Para ello, se analizan las tendencias fundamentales de la crisis financiera internacional y cómo sus “ondas de choque” sacuden los cimientos de la Unión Europea, alterando el futuro desenvolvimiento de la economía y la geopolítica mundial.

Palabras claves: Crisis financiera, integración, Unión Europea, Brexit, Ecuador.

Abstract

In June 2016, more than the half of the United Kingdom population supported the exit of that country out of the European Union, matter that called into question the reversibility of the integration processes. The objective of the actual research is to examine the main causes that explain that exit and to identify the potential economic consequences inside the European Union and for Ecuador. Thus, it analyzes the fundamental tendencies of the international financial crisis and the way its “shock waves” shake the foundations of the European Union, altering the future development of the economy and global geopolitics.

Keywords: financial crisis, integration, European Union, BREXIT, Ecuador.

1. Introducción

El análisis de las principales características y consecuencias de la crisis financiera internacional y sus vínculos con la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit) alertan sobre las severas dificultades y los riesgos por las que atraviesa la economía-mundo. A pesar de las distintas medidas que se han tomado para superar la crisis, para el año 2016 la economía europea seguía sin recuperarse; varios bancos como UniCredit, HSBC y Deutsche Bank son técnicamente insolventes e insisten en adoptar políticas monetarias y financieras que no resuelven el elevado y creciente nivel de endeudamiento mundial, alimentando así un próximo estallido financiero internacional en ciernes, cuyo desenlace podría afectar severamente el desempeño de las economías de Ecuador y América Latina.

La economía capitalista tiene un comportamiento cíclico, es decir, tiene fases expansivas seguidas de períodos contractivos. Técnicamente, la desaceleración, o contracción de la economía, es una reducción en el ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). En la República Popular China, por ejemplo, el crecimiento del PIB ha disminuido de manera sostenida de 10,6% en 2010 a 6,9% en 2015. Por su parte, la recesión económica es el movimiento cíclico descendente y se lo identifica cuando el PIB decrece durante dos o más trimestres consecutivos. Cabe precisar que en este artículo se habla de depresión económica cuando se presenta una caída del 10% del PIB en un año (Schumpeter, 2002).

Con frecuencia, la crisis económica se asocia con toda situación que afecta de modo negativo el desempeño, presente y futuro, de las principales variables económicas: producción, empleo, inversión, exportaciones, etc. En ese sentido, la crisis financiera se produce cuando los bancos o el sistema monetario o financiero muestran un desempeño nocivo. Por lo general, se experimentan tres tipos de crisis financieras: (i) crisis cambiaria, que resulta de una situación que conduce a la devaluación o depreciación significativa de la moneda; (ii) crisis bancaria, cuando los bancos o entidades financieras tienen alto riesgo de retiros masivos de los depósitos por parte de los clientes, lo que obliga a las autoridades monetarias a intervenir para impedir el cierre de las operaciones financieras; y (iii) crisis de la deuda, cuando las entidades financieras, o, cuando un país (crisis de deuda soberana), no pueden honrar las obligaciones contraídas con sus acreedores (Reinhart & Rogoff, 2011: 31-46).

Si bien la teoría económica considera que la crisis de tipo económico está vinculada con un proceso de recesión económica, la crisis actual tiene un carácter multidimensional y, por tanto, solo puede entenderse de manera multidisciplinaria. En efecto, desde una perspectiva global, se pueden distinguir varios tipos de crisis: financiera, económica, ecológica, de gobernanza internacional o del pensamiento. No obstante, en el siglo XXI, “la crisis contemporánea ya no es un punto de inflexión de la historia, sino más bien una condición inmanente de ella” (Williams, 2013: 41).

Considerando todo lo anterior, el presente artículo pretende examinar las principales causas que explican la salida del Reino Unido de la Unión Europea e identificar las posibles consecuencias que puedan afectar el desempeño económico de Europa y de Ecuador. Este artículo fue elaborado con base al procesamiento y análisis de información estadística oficial proporcionada por la base de datos de la Unión Europea (Eurostat), así como de las bases de datos de la Organización Mundial de Comercio

(OMC), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Banco Central Europeo, Banco de Pagos Internacionales (BPI), Banco Central del Ecuador (BCE) y Banco Mundial.

Tanto las causas de la crisis financiera, como sus consecuencias, son aspectos que incitan a grandes debates, profundas reflexiones y análisis. Al formular las políticas públicas que podrían estar orientadas a resolver las causas y los efectos de la crisis que nos acompaña, se necesita comprender cuál es el origen de los problemas que vivimos y dilucidar si la crisis de la economía ecuatoriana está vinculada, o no, con condiciones coyunturales, cíclicas o estructurales de la economía mundial; o, si la crisis financiera internacional es parte integrante de una crisis más profunda, de carácter sistémico o civilizatorio, aspectos que –por lo general– suelen quedar ocultos en el debate.

También se analizan los síntomas de un “nuevo malestar en la globalización” (Stiglitz, 2016), y se examina el porqué la salida del Reino Unido de la Unión Europea puede convertirse en la antesala de un conjunto de tensiones que podrían presentarse en el horizonte inmediato de la realidad económica, política y social de Europa. Se estudian, además, las principales características y tendencias de la crisis financiera internacional, especialmente europea, y sus vínculos con el Brexit, así como la importancia económica y financiera del Reino Unido para la economía ecuatoriana. Por último, se presentan las conclusiones de este ensayo.

2. El nuevo malestar de la globalización

Desde el año 2000, varios acontecimientos vinculados con la violencia y el terrorismo conmocionaron la opinión pública mundial, siendo el ataque del 11 de septiembre de 2001 sobre el World Trade Center en Nueva York –con un resultado de 3000 muertos, 6000 heridos y pérdidas por 90 000 millones de dólares (Lipton, 2001)– el acto que marcó tal conmoción. Desde entonces:

Estados Unidos inició una guerra contra el terrorismo en Afganistán que dejó 150 000 muertos y 162 000 heridos; mientras que la invasión a Irak por parte de una coalición de países europeos, liderada por Estados Unidos, provocó más de un millón de muertes violentas. Los muertos en Afganistán, Pakistán e Irak, en los últimos 25 años, suman 4 millones (Mosaddeq-Ahmed, 2015).

La invasión militar a Libia, protagonizada por Estados Unidos, Francia y Reino Unido, trajo consigo 50 000 muertos. La abogada Purificación González, en una entrevista al portal web *actualidad.rt.com* dijo: “Las arcas del país fueron saqueadas, las reservas de oro y más de 200 000 millones de dólares se las llevó EE. UU.” (González, 2012, *actualidad.rt.com*).

Tras cinco años de guerra, Siria sigue desangrándose, con 270 000 muertos y cinco millones de desplazados (Observatorio sirio de Derechos Humanos, 2016), más un país destruido, junto con su patrimonio histórico y cultural. La guerra declarada a Occidente por el grupo terrorista autodenominado Estado Islámico y financiada desde el exterior ha causado la destrucción de milenarios templos, iglesias, mezquitas, estatuas y obras de arte de incalculable valor histórico.

El horror de la guerra y la destrucción de estos países alientan la migración de la población hacia otras partes del mundo; así, en 2013, nueve de cada diez iraquíes, con menos de 30 años, deseaban salir al extranjero, pues una gran parte de la población

iraquí sufre cada vez más de nuevas enfermedades, especialmente cáncer, leucemia o malformaciones genéticas, debido al uso de armas radioactivas (Embid, 2013).

En enero de 2015 se produjo el atentado contra *Charlie Hebdo*, semanario satírico francés que había provocado la ira de los musulmanes, tras publicar caricaturas sobre el profeta Mahoma. Posteriormente, en noviembre de 2015, París fue sacudida por los ataques terroristas cometidos en el suburbio de Saint-Denis, muriendo 137 personas, mientras otras 415 resultaron heridas. Ulteriormente, el 23 de marzo de 2016, el Estado Islámico organizó un atentado en el aeropuerto y en el metro de Bruselas, ocasionando al menos 30 muertos.

Esos acontecimientos constituyeron el prefacio de un tormentoso proceso de convulsión sociopolítica que atravesaría Europa en los últimos años, sumado al descontento social resultado del fracaso de las políticas neoliberales de integración europea. Y en efecto, con el fin de enfrentar la crisis del euro, el 9 de mayo de 2010, la Unión Europea aprobó un paquete de rescate de 750 000 millones de euros¹ dirigido a asegurar la estabilidad financiera en Europa con la creación de un Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (Banco Central Europeo, 2011: 44). Las medidas adoptadas para aumentar la capacidad de resistencia del sector financiero condujeron a un aumento vertiginoso de la deuda pública, provocando el aumento del desempleo, la reducción de los salarios y el recorte de la inversión social.

En medio de este panorama, la movilidad internacional surgió como una respuesta para el desarrollo empresarial y la redistribución de los ingresos. Sin embargo, los Estados miembros de la Unión Europea se han mostrado reticentes a armonizar sus políticas de gestión de la inmigración legal. Si bien el acuerdo Schengen crea una sola frontera exterior, en donde, con los mismos procedimientos, se controla el ingreso de los migrantes procedentes del resto del mundo, la Unión Europea carece de una política migratoria unificada, pues los Estados miembros aún se resisten a delegar poder en el ámbito supranacional, por considerarlo claramente prerrogativa de la soberanía del Estado-nación (Carrera, 2006).

Varios estudios sobre movilidad humana (Fanjul, 2014) han demostrado que la migración tiene un impacto positivo en la prosperidad de sus países, tanto de acogida como de origen, gracias a su contribución a la producción o a los ingresos y remesas, el conocimiento y la tecnología que transfieren. No obstante, mientras la Unión Europea promueve un discurso a favor del libre comercio y de la libre circulación de capitales, simultáneamente, establece severas restricciones a la migración de millones de personas que huyen de la pobreza o del horror de la guerra que Occidente desató en países con numerosa población musulmana.

Concomitante con lo anterior, luego de la crisis financiera de 2008, la política económica de la Unión Europea se ha empeñado en realizar rescates generosos a los bancos, mientras que los ciudadanos europeos han sido condenados a defenderse por sí mismos. Las consecuencias económicas y sociales de las medidas de ajuste neoliberal han incitado numerosas convulsiones sociales, especialmente en Grecia y España.

En la Unión Europea, especialmente en los países de Europa Central y Oriental, existen grandes desigualdades económicas y sociales, pues sus economías no son nada

1 Esta cifra representa diez veces el valor de las pérdidas ocasionadas por el atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas de Nueva York.

homogéneas. Mientras en 2015, el desempleo en Alemania fue de 4,6% y en Reino Unido de 5,3%; en Grecia y España superó el 22%. Croacia llegó al 16,3% y Bulgaria alcanzó el 9,2%. Respecto a las remuneraciones salariales, en 2013, el salario mensual promedio en Alemania y en Reino Unido superó los 2600 euros; en Italia fue de 2175 y en España de 1883 euros; mientras que en Bulgaria estuvo en 800 euros mensuales (OIT, 2016). Si bien estos valores provienen de fuentes oficiales, las cifras no dejan de ser engañosas, pues no consideran el valor de los impuestos que deben pagar los empleados y trabajadores. En efecto, en España se acuñó el término “mileurismo”, para destacar que la mayoría de los trabajadores y de los jóvenes reciben remuneraciones de alrededor de mil euros, valor que no recompensa la alta formación académica que se requiere, actualmente, para el ingreso de las clases medias al mercado laboral.

En 2014, ese continente albergaba a más de 120 millones de personas en riesgo de pobreza o exclusión social,² cifra equivalente al 24,4% de su población (Eurostat, 2016a), dando lugar a que, aproximadamente, uno de cada cuatro europeos viva con severas dificultades, ya que el desempleo, la discriminación y el recorte de derechos sociales acompañan su vida cotidiana.

En un informe preparado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sobre *¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia?*, se destaca que la desigualdad en el mundo aumentó tanto en épocas de bonanza como en tiempos de crisis. El estudio demuestra que “en la mayoría de los países, la brecha entre ricos y pobres está en su nivel más alto desde hace 30 años. Hoy, en los países de la OCDE, la población que se encuentra en el 10% superior en la escala de ingresos gana 9,6 veces lo que recibe la población del 10% inferior. En la década de 1980, esta proporción era de 7 a 1; en la década de 1990 se elevó a una relación de 8 a 1; y, en los años 2000 se situó en 9 a 1”. El estudio concluye afirmando que, “más allá de su impacto sobre la cohesión social, la creciente desigualdad lesiona el crecimiento económico a largo plazo y restringe oportunidades” (OCDE, 2015: 15).

En 2015, el desempleo en la Unión Europea afectó al 9,4% de la Población Económicamente Activa (PEA). En Grecia y España, el escenario es mucho más crítico: el 24,9% y el 22,1% de la PEA, respectivamente, se encuentra desempleada (Eurostat, 2016b). El desempleo juvenil llega a cifras alarmantes: 2 915 000 de jóvenes europeos, de entre 15 y 24 años de edad, se encuentran en paro, cifra equivalente al 20,8% de personas en este rango de edad; mientras que en España, en este grupo etario, la tasa de desempleo llega al 45,8% y en Italia a 36,5%. Esta situación trajo consigo la degradación de las condiciones de trabajo y de vida de las nuevas generaciones.

2 Según Eurostat, este indicador corresponde al porcentaje de personas que se encuentra en riesgo de pobreza o que vive en hogares con intensidad de trabajo muy baja. Las personas solo se cuentan una vez, incluso si están presentes en varios subindicadores. Las personas en riesgo de pobreza son aquellas que reciben un ingreso menor al umbral de riesgo de pobreza, que se fija en el equivalente al 60% de la renta mediana nacional disponible. Las personas en riesgo de pobreza y de exclusión social experimentan al menos cuatro de las nueve siguientes privaciones, es decir, no puede permitirse: (i) pagar las facturas de alquiler o de servicios públicos; (ii) mantener la casa adecuadamente caliente; (iii) cubrir gastos inesperados; (iv) comer carne, pescado o una proteína equivalente cada segundo día; (v) tener una semana de vacaciones fuera de casa; (vi) tener un coche; (vii) tener una lavadora; (viii) tener un televisor a color; o, (ix) tener un teléfono. Las personas que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja son los mayores de 59 años de edad que viven en hogares donde los adultos (18-59 años) trabajan menos de 20% de su potencial de trabajo total durante el pasado año.

Tabla 1

Reino Unido: empleados por años, según sector de la economía: 1980-2014

Empleo		1980	1990	2000	2010	2014
Total	Miles	25 327	26 935	26 804	28 290	29 531
Agricultura	Miles	654	573	384	298	317
	%	2,60%	2,10%	1,40%	1,10%	1,10%
Industria	Miles	9426	8698	6776	5425	5593
	%	37,20%	32,30%	25,30%	19,20%	18,90%
Servicios	Miles	14 924	17 475	19 575	22 359	23 362
	%	58,90%	64,90%	73,00%	79,00%	79,10%
Actividades no especificadas	Miles	323	189	69	207	259
	%	1,30%	0,70%	0,30%	0,70%	0,90%

Fuente: OIT (2015), ILOSTAT (2016). Elaboración propia del autor.

En Reino Unido, cuna de la Revolución Industrial, antes de la Primera Guerra Mundial el empleo en la manufactura alcanzaba, aproximadamente, el 45%. En 1990, después de la aplicación de las políticas neoliberales iniciadas por el Gobierno de Margaret Thatcher, la proporción de trabajadores de la industria manufacturera bajó hasta 25%. Posteriormente, en las décadas de los años 1990 y 2000, la globalización propició la deslocalización de las industrias hacia otras partes del mundo, por lo que, ahora, la manufactura representa menos del 9% de la fuerza laboral ocupada en las industrias manufactureras (OIT, 2015). ¡Solo en el curso de los años comprendidos entre 1990 y 2010, Reino Unido ha perdido más de tres millones de empleos en la industria manufacturera! Como señala Sachs (2009), “la globalización ayuda a que parte del mundo en desarrollo crezca, pero deja a cientos de millones, incluso miles de millones, atrás, incluyendo a muchas de las personas más pobres del mundo”.

Según Eurostat (2015), Reino Unido, Italia, España y Francia son los países que mayor cantidad de extranjeros albergan dentro de sus fronteras. De una población total de 65 millones de personas que viven en Reino Unido, cinco millones nacieron fuera de sus fronteras. Entre 2009 y 2014, más de un millón de extranjeros adquirieron ciudadanía británica; el 59,4% de ellos son originarios de Polonia, Bulgaria y Rumania. En 2014, el 63,6% de los inmigrantes de India llegados a la Unión Europea obtuvo ciudadanía británica. Algo similar ocurrió con el 51,7% de pakistaníes; 45,8% de nigerianos; 31,5% de chinos y 27,8% de filipinos.

En ese contexto, la población del Reino Unido se manifestó con conductas sociales distintas en su decisión frente a permanecer o no en la Unión Europea (UE). En Irlanda del Norte y Escocia, por ejemplo, la mayoría de la población se pronunció por la permanencia en la UE; mientras que en Inglaterra y Gales triunfaron los partidarios de abandonarla. El 56% de votantes (de entre 25 y 49 años de edad) votó a favor de permanecer en la Unión Europea; mientras que entre los mayores de 65 años apenas el 39% votó a favor de la continuidad. Así, en su mayoría, los jóvenes votaron a favor de seguir en el bloque europeo, mientras que los adultos votaron por salir. Luego del

Brexit, los jóvenes del Reino Unido tienen temor a perder el derecho a vivir y trabajar libremente en 27 países de Europa: 1,2 millones de británicos residen en otros países de la Unión Europea (BBC, 2016).

La campaña a favor del Brexit se caracterizó por constantes llamados a recuperar la soberanía nacional; según sus defensores, la integración europea afectó severamente la producción industrial y el empleo. La derecha inglesa alertó sobre la repercusión que la inmigración tiene en la disminución de los salarios de los trabajadores locales, el aumento del precio de la vivienda y la inseguridad en las ciudades. El eje central del discurso fue la inmigración, no porque afecte directamente a las zonas del interior del país, sino por el terror a ver su identidad disuelta en una realidad similar a los barrios marginales de Londres, con delincuencia, pobreza e inmigrantes.

Sin duda, la decisión inglesa de salir de la Unión Europea lesionará la unidad del Reino Unido, puesto que Escocia e Irlanda del Norte votaron a favor de quedarse en el bloque europeo.³ Es muy posible que Escocia intente, una vez más, independizarse del Reino Unido. En el referendo de 2014, la población celta votó a favor de mantener la unión con Inglaterra, ya que ello implicaba permanecer en la Unión Europea. Luego de que el 62% de los escoceses votó por la permanencia en la Unión Europea, Nicola Sturgeon, ministra principal de Escocia, afirmó que Escocia no puede salir del bloque europeo contra la voluntad mayoritaria de su población (El País, 2016). Ahora, con la salida de Gran Bretaña, es muy probable que Escocia organice un nuevo referendo en busca de la independencia, para luego vincularse con la Unión Europea.

Los resultados del Brexit reflejan una profunda división en la sociedad británica y, sin duda, es el germen de una expectante polarización que vivirán los países europeos. La mayor parte de la población, con menores ingresos y menor nivel de instrucción, se manifestó también en contra de la integración con Europa. *The Guardian* (2016) afirmó que, en las tres circunscripciones electorales con mayor poder adquisitivo, el Brexit perdió, pero, en las circunscripciones con nivel económico más bajo, el voto en contra de permanecer en la Unión Europea triunfó con mayor claridad.

Como destaca Stiglitz (2016), se trata de un nuevo malestar en la globalización, solo que ahora nos encontramos ante una agenda marcada por la derecha nacionalista conservadora, que ha logrado capitalizar el descontento de decenas de millones de personas en los países centrales.

3. La crisis financiera europea y el Brexit

Entre el 2007 y 2008, la economía mundial experimentó la peor crisis financiera que se haya producido desde la Gran Depresión de la década de 1930 (Ocampo, 2009). Desde entonces, varias medidas se han tomado para superar la crisis económica en Europa: expansión monetaria, rebaja de las tasas de interés, tasas de interés iguales a cero, tasas de interés negativas, compra de activos tóxicos; y, aun así, la crisis no se doblega. La salida del Reino Unido de la Unión Europea se produce en medio de una aguda y prolongada crisis económica y financiera internacional, cuyas secuelas se manifiestan con mayor severidad en Europa.

3 En Escocia, el 62% de la población estuvo a favor de permanecer en la Unión Europea. El 55% de la población de Irlanda del Norte también votó a favor de permanecer integrada a la Unión Europea.

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la zona euro se recupera de modo lento, siendo las perspectivas a mediano plazo muy inciertas (FMI, 2015a: XV). En efecto, la recuperación de la economía europea es frágil, el desempleo es elevado y varios bancos tienen una voluminosa cartera de préstamos en mora (BPI, 2015: 131). No solo eso: el desempleo, especialmente juvenil, la migración y el vertiginoso aumento de miles de personas que buscan refugio y huyen de sus países, por las guerras y ataques terroristas, son aspectos que configuran y alimentan las múltiples crisis de Europa.

En la crisis de 2008, la banca estadounidense estaba altamente endeudada. Debido a la política de expansión monetaria, adoptada por Ben Bernanke, esas deudas han “desaparecido”, puesto que se trasladaron al balance general de la Reserva Federal de Estados Unidos de América (FED), incrementando la deuda soberana. Desde entonces, la situación de los bancos estadounidenses ha mejorado. En 2016, quienes tenían activos tóxicos eran los bancos europeos y muchos de ellos estuvieron a punto de ser declarados insolventes. Se estima que, en 2015, los bancos de los países de la Unión Europea tenían, aproximadamente, 1,2 billones⁴ de euros de deuda tóxica donde solo los bancos italianos poseían cerca de 350 mil millones de euros de activos tóxicos (Melguizo, 2016).

Para mejorar los balances de los bancos y estimular las inversiones en los países de la zona euro, desde junio de 2014, el Banco Central Europeo decidió aplicar una política de tasas de interés negativas. Así, los bancos privados obtienen dinero sin costo del Banco Central, mejoran su situación financiera y, supuestamente, el capital financiero se ve obligado a invertir en actividades productivas. No obstante, el bajo nivel de las tasas de interés en Estados Unidos, Europa y Japón ha propiciado el endeudamiento; y, las tasas negativas de interés han provocado la devaluación del euro, pues los grandes inversores han trasladado sus capitales hacia otras actividades de la economía mundial. Así, “el crédito en dólares y euros concedido a prestatarios no bancarios fuera de Estados Unidos y de la zona del euro ascendió, a finales de 2014, a 9,5 billones de dólares y a 2,3 billones de euros (2,7 billones de dólares), respectivamente. A finales de 2014, la deuda en dólares fuera de Estados Unidos representó una séptima parte del PIB mundial” (BPI, 2015: 104).

El propósito de establecer tasas de interés negativas es castigar el ahorro, a fin de estimular el consumo y el crecimiento; pero, también, el objetivo es que las empresas se beneficien de esa política para obtener créditos, a bajas tasas de interés, e invertir. El problema es que los particulares no se endeudan por una razón muy sencilla: ya tienen muchas deudas acumuladas. Respecto a las empresas, los créditos obtenidos no lo utilizan para mejorar la producción, generar empleo y aumentar la productividad, sino para recomprar sus propias acciones y devolver el dinero a sus propietarios. El FMI afirma que, gracias a la caída en las tasas de interés y a otros factores mundiales, el endeudamiento de las empresas no financieras en los principales mercados emergentes se cuadruplicó, aumentando de cuatro billones en 2004 a más de 18 billones en 2014 (FMI, 2015b: 84), valor superior al Producto Interno Bruto de Estados Unidos.

4 Un billón es igual a un millón de millones.

Para solventar las dificultades de sus bancos, el Banco Central Europeo adoptó la política de expansión monetaria. En efecto, entre marzo de 2015 y septiembre de 2016, programó comprar títulos de deuda pública y privada por un valor de 1,14 billones de euros, es decir, 60 mil millones de euros mensuales, durante 19 meses (Mars, 2015). Ese dinero no se ha invertido en iniciativas productivas que generen empleo, sino en comprar activos especulativos: bienes inmobiliarios, bonos y acciones, alentando la concentración de ingresos y de riqueza: el resultado es una mayor concentración de la riqueza y de los ingresos en el 1% más rico de la población mundial (OCDE, 2015).

Tabla 2

Deuda pública en principales países de la Unión Europea: 2000-2015

Región / País	Año 2000		Año 2010		Año 2015	
	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%
Unión Europea	4 783 726	68,0	8 001 947	83,8	9 440 246	90,7
Alemania	1 243 594	58,8	2 089 946	81,0	2 152 943	71,2
Francia	871 226	58,7	1 632 744	81,7	2 097 103	95,8
Italia	1 302 548	105,1	1 851 500	115,4	2 171 671	132,7
Reino Unido	640 453	38,9	1 383 583	76,6	2 265 800	89,2
España	374 557	58,0	649 259	60,1	1 072 183	99,2

Fuente: Eurostat (2015). Elaboración propia del autor.

La estrategia de expansión monetaria no ha funcionado y ha sido un fracaso, puesto que no resuelve las deformaciones del sistema financiero europeo e internacional. Hasta que estalló la crisis financiera en 2008, nadie pudo imaginar que la banca occidental y su sistema financiero estuviesen al punto del colapso. El desplome crediticio presionó a los bancos centrales a tomar cartas en el asunto, asumiendo como suyas las deudas de las entidades financieras privadas. Entre 2000 y 2015, la deuda pública de la Unión Europea se duplicó, aumentando su valor de 4,7 a 9,4 billones de euros, equivalente al 90% del PIB. La situación es mucho más crítica en Reino Unido, pues su deuda pública se ha triplicado.

Antes de la crisis de 2008, nadie afirmaba que los bancos estadounidenses o europeos eran insolventes, sino que tenían problemas de liquidez. Luego de que Lehman Brothers quebró, es difícil defender la eficacia de los mercados financieros de Occidente; la creencia de que el libre mercado y una política monetaria independiente del control del Estado garantizan la estabilidad y buen funcionamiento del sistema financiero simplemente es una ilusión.

Según el Fondo Monetario Internacional, el Deutsche Bank constituye el riesgo más evidente para la estabilidad del sistema financiero mundial, seguido del HSBC y del Credit Suisse (los tres bancos europeos); luego viene JP Morgan y Godman Sachs, que ocupan el cuarto y quinto lugar (FMI, 2016a: 42). Las cifras que arrojan los estados financieros de Deutsche Bank (2015) permiten estimar que solo la entidad alemana tiene derivados insolventes en sus cuentas por un valor de ¡72 billones de

euros!, lo que implica un valor superior al PIB mundial, a precios actuales, cinco veces el PIB de la Unión Europea y 20 veces el PIB alemán (Deutsche Bank, 2016).

Tal situación explica el porqué, por segundo año consecutivo, el Deutsche Bank suspendió el Test de estrés del Sistema de la Reserva Federal estadounidense (FED). En efecto, en junio de 2016, pocos días después del Brexit, la FED informó que el Deutsche Bank y el Banco Santander de España fueron las dos únicas entidades, de un total de 33, que suspendieron los test de resistencia cualitativa ante una posible crisis financiera. De ahí que las acciones del Deutsche Bank cayeron estrepitosamente de 24 euros en diciembre de 2015 a 14 euros en noviembre de 2016 (Expansión, 2016).

Los bancos italianos también requieren “apoyo”, por un valor estimado de 360 mil millones de euros de créditos vencidos. En julio de 2016, el economista jefe del Deutsche Bank declaró que las necesidades de financiación inmediata de la banca italiana ascienden a 40 mil millones de euros. El experto del Deutsche Bank solicitó, además, un rescate de 150 mil millones de euros para los bancos europeos, argumentando que, así como Estados Unidos ayudó a sus bancos con 475 mil millones de dólares, ahora es el turno de Europa, puesto que “Europa está gravemente enferma y necesita abordar rápidamente los problemas existentes o se enfrenta a un incidente de graves consecuencias. Es el momento de cambiar las reglas” (Folkerts-Landau, 2016).

Por eso, el Fondo Monetario Internacional recomienda que la Unión Europea debe sanear los balances bancarios, aumentar el respaldo fiscal y aplicar reformas para elevar el potencial de crecimiento. A fin de contrarrestar el riesgo de estancamiento, el informe aboga por “disminuir los costos de contratación de empleados y (...) reducir la excesiva protección de los trabajadores con contrato regular” (FMI, 2016b). Así, para mejorar la inversión del capital transnacional y reactivar la economía, la política oficial estará orientada a comprimir los salarios, recortar los derechos sociales, disminuir los servicios públicos y reducir los impuestos empresariales.

Los intereses negativos y las bajas tasas de interés han cambiado la lógica de quiebre de las empresas. Antes, cuando las empresas no podían pagar sus deudas, la empresa se iba a la quiebra, se liberaba el capital y ese capital podía reinvertirse; en cambio, ahora, con los intereses bajos o negativos, es imposible que una empresa se declare en suspensión de pagos; por ello, los intereses negativos estimulan que la deuda aumente, en lugar de reducirla. En efecto, según información oficial del Banco Central Europeo, en 2014, en toda la zona euro, el endeudamiento de las sociedades no financieras llegó a 107,1% del PIB, mientras que la deuda de los hogares ascendió al 61,9% del PIB (Banco Central Europeo, 2015: S25-S27).

Hay una incoherencia en la política de los bancos centrales: por una parte, debido al elevado endeudamiento de los hogares, no hay una demanda significativa de crédito; pero, por otra, dado el valor negativo de las tasas de interés, los bancos no tienen incentivos para prestar, por lo que los mercados crediticios se han distorsionado hacia la especulación inmobiliaria. Esta política alienta una cultura rentista, contraria al aumento de la productividad y del empleo.

Por otra parte, en el Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial de abril de 2016, el FMI advierte que las empresas aseguradoras se han convertido en un nuevo riesgo sistémico global, pues las compañías de seguros acumulan en el mundo una bolsa de inversión de 24 billones de dólares en activos y valores a largo plazo. Con la

caída de las tasas de interés, las aseguradoras están más expuestas a los desequilibrios del mercado financiero, puesto que, en caso de producirse un nuevo desplome del valor de los activos, estas firmas difícilmente podrán cumplir su tradicional papel de respaldar los ahorros o los riesgos de sus clientes. “Cuanto más bajas sean las tasas de interés, más vulnerables se vuelven las aseguradoras”, sobre todo, en Estados Unidos y en Europa, advierte el FMI (2016c).

Ante esta situación, los bancos centrales disponen de pocas herramientas para contrarrestar el callejón sin salida en el que se encuentran, por lo que se puede advertir que, lentamente, se acerca una crisis donde los bancos soberanos no tendrán a nadie que los rescate. Pero el causante del problema no es el Brexit, sino las deudas tóxicas y los intereses negativos del Banco Central Europeo y del resto de bancos centrales de los países del Norte, así como la competencia global por reducir los impuestos a las empresas transnacionales, buscando atraer capital a los respectivos mercados nacionales.

Mientras que en los países del Sur, la pobreza y las enfermedades provocan una apremiante sensación de inseguridad, en Europa la población se encuentra amenazada no solo por el terrorismo del Estado Islámico sino, también, por las políticas especulativas del capital financiero internacional. Si bien, en términos convencionales, el terrorismo es una forma violenta de lucha política mediante la cual se persigue la destrucción del orden establecido o la creación de un clima de terror e inseguridad susceptible de intimidar a los adversarios y a la población en general (Buzan, 2006: 1110); en el siglo *xxi* se requiere manejar una concepción de seguridad más amplia, lo que supone reducir el enfoque militar y ampliar la agenda de seguridad a otros sectores (Buzan, 2007: 433). Una concepción integradora de seguridad abarca distintas dimensiones: política, social, ambiental, económica y militar, lo que demanda la necesidad de descartar aquella concepción tradicional de seguridad que se centra en el Estado, asumiendo el concepto de seguridad humana (Pérez, 2007: 62), que permite entender que la seguridad debe centrarse en las personas y que la población está amenazada no solo por la violencia física, sino por otros factores que ponen en riesgo su vida y dignidad.

Bajo esas consideraciones, el terrorismo financiero es una política que desarrollan los bancos, con la complicidad de los Estados o de entidades internacionales, provocando la vulneración de los derechos humanos, en especial, de los derechos económicos y sociales. Así, mientras el terrorismo político alega el derecho a la resistencia, el terrorismo financiero del Banco Central Europeo busca justificar sus acciones en torno a la necesidad de promover la mal denominada “estabilidad del sistema financiero europeo”.

No hay duda: un cisne negro visita el continente europeo, cuya población se encuentra azotada por los atentados del Estado Islámico y por el terrorismo financiero de los bancos europeos. En efecto, así como el Estado Islámico amedrenta la vida, la paz, la libertad, la democracia y los derechos humanos de las personas; Wall Street, la City de Londres y los mercados internacionales de capitales, tal como están constituidos, representan una amenaza al bienestar de la mayoría de la población mundial.

Como afirma el Banco de Pagos Internacionales (BPI), el crecimiento de la productividad es excepcionalmente bajo, el endeudamiento a escala mundial ha llegado a niveles históricamente nunca alcanzados, el margen de maniobra de las políticas es extremadamente estrecho, el modelo de crecimiento basado en el endeudamiento y

la incapacidad para afrontar la crisis financiera son aspectos enormemente dañinos; y, el actual tratamiento de las exposiciones a la deuda pública ha dejado de ser sostenible (BPI, 2016: 3).

4. La importancia del Reino Unido para la economía ecuatoriana

Según el Banco Mundial (2016), Reino Unido es la quinta economía más grande del mundo, si su riqueza producida se valora a precios nominales; sin embargo, a paridad de poder adquisitivo, es la décima economía mundial.⁵ El PIB per cápita del Reino Unido es de 43 700 dólares, valor superior al de Alemania, Francia, Italia o España. El desempleo llega al 5,3% de la población económicamente activa, proporción bastante menor al 9,4% de la Unión Europea.

Tabla 3
Comercio Exterior de Ecuador 2001-2015: principales mercados
Valor promedio anual en millones de dólares EE. UU.

Detalle	2001	2005	2010	2015	2001-2006	2007-2015
Exportaciones al mundo	4647	9869	17 489	18 330	7653	19 909
Importaciones del mundo	5362	9608	20 590	21 387	7985	21 505
Balanza comercial mundo	-715	261	-3101	-3057	-332	-1596
Exportaciones EE. UU.	1781	4941	6077	7226	3552	8349
Importaciones EE. UU.	1326	1842	5736	5085	1657t	5305
Balanza comercial EE. UU.	455	3099	341	2141	1895	3044
Exportaciones UE	686	1262	2268	2776	1056	2477
Importaciones UE	687	1055	1837	2529	937	2246
Balanza comercial UE	-1	207	431	247	119	231
Exportaciones Reino Unido	37,3	69,3	84,4	165,9	59,4	140,9
Importaciones Reino Unido	43,9	69,8	76,9	135,2	60,8	195,6
Balanza comercial Reino Unido	-6,6	-0,5	7,5	30,7	-1,4	-54,7

Fuente: Centro de Comercio Internacional de Naciones Unidas (2015).

Mapa comercial: http://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx. Elaboración del autor.

Como podemos observar, el comercio exterior de Ecuador con Reino Unido no es muy significativo y la inversión británica en el país no tiene una dimensión relevante en los flujos de inversión directa extranjera. De modo que el Brexit no representa amenaza alguna para Ecuador; por el contrario, si se negocia adecuadamente un nuevo acuerdo comercial podría representar una oportunidad, ya que las ventas

5 El PIB a paridad de poder adquisitivo (PPA) permite la comparación más adecuada de la riqueza producida entre los países, puesto que elimina las distorsiones que se pueden presentar por los diferentes niveles de precios existentes entre los países. La PPA es el valor monetario de todos los bienes y servicios finales producidos en un país durante un año, pero en lugar de registrar los precios de ese país se toman como referencia los precios de Estados Unidos de América, como base de cálculo para todos los países.

ecuatorianas hacia Reino Unido están constituidas por exportaciones no petroleras. No obstante, la demanda de exportaciones ecuatorianas dependerá del desempeño de la economía del Reino Unido: un mayor dinamismo de su demanda podría generar mejores opciones para colocar productos primarios ecuatorianos en ese mercado.

La demanda del Reino Unido representa el 6% de las ventas ecuatorianas dirigidas a la Unión Europea. En el período 2007-2015, las exportaciones ecuatorianas dirigidas al resto del mundo crecieron a una tasa promedio anual de 6,5%, mientras que las ventas a la Unión Europea aumentaron en 7,9% anual. Por su parte, las exportaciones al Reino Unido son mucho más dinámicas, pues, en ese mismo período, crecieron a una tasa promedio anual de 15,2%. Reino Unido es un país que demanda, exclusivamente, exportaciones no petroleras.

Ecuador importa del Reino Unido, principalmente: productos farmacéuticos, combustibles, maquinaria industrial, instrumentos y aparatos de óptica, material eléctrico, productos diversos de la industria química y licores. Por su parte, Ecuador vende al Reino Unido: frutas, pescados, crustáceos, cacao, flores y diversos alimentos preparados. En el período 2007-2015, la balanza comercial de Ecuador con el resto del mundo tuvo un déficit anual promedio de 1600 millones de dólares (valores a precios corrientes), mientras que la balanza comercial con la Unión Europea fue ligeramente positiva, con un valor promedio anual de 223 millones de dólares. En ese mismo período, la balanza comercial de Ecuador con Reino Unido tuvo un déficit anual promedio de 54 millones de dólares.

De acuerdo con la información del Banco Central del Ecuador (BCE), en 2015, el total de remesas recibidas por Ecuador del resto del mundo ascendió a 2377 millones de dólares, de los cuales 851 millones de dólares arribaron de la Unión Europea. Las remesas originarias del Reino Unido ascendieron a 23,9 millones de dólares (BCE, 2016), es decir, apenas el 1% de las transferencias monetarias procedentes del resto del mundo.

Con relación al flujo de Inversión Directa Extranjera (IDE), entre 2000 y 2006, la colocación en Ecuador de capitales a largo plazo procedentes del resto del mundo alcanzó 3771 millones de dólares, es decir, un promedio anual de 539 millones de dólares; mientras que en el período 2007-2015 aumentó a 5733 millones de dólares, equivalente a 637 millones de dólares anuales. Entre 2000 y 2006, la IDE de Inglaterra en Ecuador fue apenas de 97,3 millones de dólares: 2,5% de inversiones procedentes del resto del mundo; y, entre 2007 y 2015, aumentó ligeramente a 102,9 millones de dólares: 1,79% del total de inversiones procedentes del resto del mundo (BCE, 2016).

La salida del Reino Unido de la Unión Europea plantea la necesidad de suscribir un nuevo acuerdo comercial; y, en materia de inversiones, se requiere renegociar el Tratado Bilateral de Inversión, suscrito en mayo de 1994, con el fin de armonizarlo con los principios establecidos en la Constitución de 2008 de Ecuador.

Reino Unido y la Unión Europea tienen un estrecho margen de maniobra para resolver sus problemas y salir de la crisis. Debido a que la Organización Mundial de Comercio y el acuerdo de integración europea prohíben las barreras aduaneras, el medio más cómodo de aplicar políticas proteccionistas será mediante la “guerra de divisas”; por tanto, es muy probable que la devaluación de la libra esterlina permita al Reino Unido recuperar su competitividad y reducir el elevado nivel de su deuda

pública. En efecto, entre noviembre de 2015 y noviembre de 2016, el valor de la libra bajó de 1,305 euros a 1,164, es decir, se devaluó en 11% (Investing, 2016); mientras que, en el mismo período, el euro se mantuvo relativamente constante con relación al dólar. Sin embargo, en última instancia, el aumento de la productividad y del intercambio comercial internacional serán los factores que determinen el comportamiento de las respectivas economías y del tipo de cambio de sus monedas.

Entre 2011 y 2015, Reino Unido mantuvo un déficit comercial, promedio anual con el Resto del Mundo, por un valor superior a 170 000 millones de dólares. En ese mismo período, el déficit comercial del Reino Unido con la Unión Europea aumentó de 86 000 a 142 000 millones de dólares (ITC, 2016). Con el fin de proteger su economía y tras las consabidas proclamas favorables al libre comercio, es muy probable que Reino Unido impulse políticas proteccionistas de nuevo género, con el fin de promover una reindustrialización de nuevo tipo y fortalecer su mercado interno, presionando al mundo por transformar las distintas estructuras de gobernanza mundial. De allí que, en la cumbre de jefes de Gobierno del G-20, realizada en China en septiembre de 2016, el presidente Xi Jinping pidió a los participantes estabilizar el sistema financiero internacional y frenar el proteccionismo comercial.

Si Reino Unido decide desplegar una política proteccionista, se abrirá un campo propicio para cuestionar las áreas y los tratados de libre comercio; pero, además, es muy posible que las principales economías del mundo tengan dificultades para colocar productos similares que se manufacturan en ese país. Sin embargo, ese riesgo no lo correrá Ecuador, puesto que provee productos diversificados que no se producen en la Gran Bretaña.

Por las razones anotadas, el mayor riesgo para Ecuador no proviene del Brexit, sino de las causas estructurales que motivaron la decisión británica de salir del bloque europeo, en especial, aquellas que están relacionadas con la crisis financiera internacional.

Es muy posible que el agudo déficit comercial del Reino Unido y la inestabilidad financiera de la Unión Europea provoquen una lenta, pero sostenida, depreciación de la libra esterlina y del euro con relación al dólar, hasta llegar a equipararse, en cuyo caso se producirá una disminución de los ingresos provenientes de las exportaciones ecuatorianas y la impostergable necesidad de aumentar la productividad y competitividad de la producción nacional.

5. Conclusiones

El Brexit tendrá consecuencias globales y regionales, tanto positivas como negativas. La crisis financiera internacional y el Brexit demuestran que el discurso y el modelo neoliberal de integración facilita la prosperidad de los negocios para las empresas transnacionales, pero lesiona severamente el bienestar de las personas. La decisión del Reino Unido de salir de la Unión Europea sacude el modelo de integración neoliberal que se organizó en función de crear condiciones favorables para el capital transnacional, generando abismales desigualdades sociales. Si bien se prevé que la Unión Europea mantenga sus actuales políticas de integración, el Brexit obliga a repensar nuevas opciones de negociación comercial y de cooperación entre los países.

El Brexit refleja, por un lado, los intereses contrapuestos entre el Estado-nación y el capital transnacional; y, por el otro, las tensiones entre la economía real y la economía especulativa, es decir, entre el capital productivo y el capital financiero. Si la Unión Europea persiste en fomentar la integración europea mediante la apertura indiscriminada de mercados, es muy probable que se modifique el espacio para las políticas industriales y se agudice la desindustrialización de ciertos países europeos, especialmente en las economías postsoviéticas, estimulando las asimetrías entre la Unión Europea y las regiones vecinas, lo que alimentaría la intensidad de los procesos migratorios y la conflictividad social en el Viejo Continente.

El panorama político de la Unión Europea se proyecta en medio de una disputa entre tres posiciones estratégicas: en primer lugar, aquellas fuerzas políticas partidarias de consolidar la integración neoliberal europea y su alianza transatlántica; en segundo lugar, los sectores populistas de la derecha nacionalista y conservadora que buscan la salida de la Unión Europea; por último, en tercer lugar, sectores políticos emergentes e innovadores, representados por nuevos movimientos políticos, como Podemos o Syriza, que tratan de constituir una nueva alternativa para la reconstrucción democrática de la Europa del siglo XXI. Sin embargo, el Brexit y el probable efecto dominó que provocará la victoria de Donald Trump anuncian una próxima tormenta en el panorama político europeo, induciendo una probable oleada de triunfos políticos de sectores conservadores, en especial, en países como Italia, Austria, Países Bajos, Francia e incluso Alemania.

El Brexit y el inesperado ingreso de Donald Trump a la Casa Blanca abren las puertas para una reestructuración de la economía y de la geopolítica mundial. Si aumentan las barreras proteccionistas, en el mediano plazo, las exportaciones del resto del mundo hacia los Estados Unidos disminuirán, lo que supondrá una menor circulación del dólar en el mercado internacional de divisas y, en consecuencia, una depreciación de la moneda estadounidense, provocando condiciones favorables para un aumento de la capacidad exportadora de las corporaciones de EE. UU. Sin embargo, debido a la enorme diferencia de salarios que existe entre las economías emergentes y la economía estadounidense, es casi imposible que diversas industrias, como la electrónica, automovilística o textil, se localicen nuevamente en territorio estadounidense; pero, la robótica, la industria basada en nuevas aplicaciones de *software*, la nanotecnología, la biotecnología y la inteligencia artificial, pueden dar lugar a una nueva división internacional del trabajo, en la cual la economía de EE. UU. buscará ocupar un lugar privilegiado.

Como es conocido, debido a las marcadas diferencias de productividad, los Tratados de Libre Comercio establecen una relación comercial asimétrica entre los países del Norte y los países del Sur. El Brexit y la política económica de Donald Trump contra el libre comercio traerán consigo una profundización de esas asimetrías, dando lugar a una suerte de “neoliberalismo proteccionista”, es decir, una política comercial orientada a promover la apertura de mercados en los países del Sur, acompañada con el establecimiento de barreras arancelarias y no arancelarias a favor de las economías del Norte.

El Brexit y el triunfo electoral de Donald Trump en Estados Unidos de Norteamérica expresan el afán de los países del Norte por adoptar nuevas medidas económicas proteccionistas en el mundo; revela, además, cómo los países del Norte mantienen un doble

discurso, pues, aunque en sus declaraciones promueven el libre comercio, en la práctica adoptan medidas orientadas a proteger su economía. En efecto, en su informe “¿Aguas turbulentas? Comercio, proteccionismo y desaceleración del crecimiento mundial”, Global Trade Alert destaca que, desde 2008 hasta 2015, Estados Unidos ha impuesto 377 medidas comerciales discriminatorias, lo que contradice su discurso oficial a favor del libre comercio. El informe registra, además, que, entre enero y octubre de 2015, distintos gobiernos en el mundo adoptaron 539 medidas de carácter proteccionista (Evennet & Fritz, 2015: 18).

El Brexit infringe un golpe severo al proyecto neoliberal de integración europea, resquebrajando el pensamiento único que pretende imponer la economía ortodoxa. Para las jóvenes generaciones de Europa, la crisis desnuda la imposibilidad de una prosperidad capitalista indefinida y, con ello, liquida la tesis del “fin de la historia”, creando las condiciones favorables para demostrar que otra economía y otro mundo sí es posible, en la cual el bienestar de todos y la preservación de la naturaleza no sean sacrificados por el afán de lucro de pocos.

El Brexit, el cambio de mando en la Casa Blanca y la profunda crisis financiera de los países del Norte anuncian nuevas disputas comerciales y aprietos monetarios y financieros globales. Tal situación afectará, severamente, el desempeño de las economías latinoamericanas, razón por la cual el país debe discutir las mejores alternativas para lograr un avance tecnológico sostenido, orientado a mejorar su capacidad productiva y a fortalecer su desarrollo endógeno.

Las proclamas conservadoras de Donald Trump contra el libre comercio y la inmigración, así como la separación del Reino Unido de la Unión Europea, expresan la tensión del Estado-nación con los procesos de globalización y representan un punto de inflexión en la dinámica del sistema-mundo, porque la globalización y los procesos de integración traen consigo una disminución de la soberanía del Estado nacional, cuyas instituciones son estructuralmente incapaces de responder a sus desafíos y dinámicas.

Si bien el capitalismo aún tiene sus bases nacionales, “estas ya no son determinantes, pues la dinámica del capital rompe o rebasa las fronteras geográficas, los regímenes políticos, las culturas y las civilizaciones” (Ianni, 1998: 33). Puesto que la globalización y los procesos de integración traen consigo una disminución de la soberanía del Estado-nación, en Estados Unidos de Norteamérica y en los países europeos se han agudizado las confrontaciones entre posturas nacionalistas-conservadoras y sectores políticos “globalistas” que comprenden la imposibilidad que tiene el Estado-nación para establecer políticas de alcance mundial; y, por tanto, buscarán fortalecer los negocios e intereses de las empresas transnacionales mediante un sistema autoritario de gobernanza global.

En ese contexto, América Latina está atrapada por una diplomacia convencional, cuyas iniciativas reducen el proceso de integración a políticas de apertura económica y de facilitación del comercio. Ecuador y los países latinoamericanos deben impulsar un regionalismo más profundo, que supere la visión comercial de la integración, elaborando propuestas orientadas a crear encadenamientos productivos regionales, que fomenten el empleo y estimulen inversiones ecológicamente deseables, preservando un salario digno a todos los trabajadores.

Con relación a la reversibilidad de los procesos de integración y con el fin de responder a los desafíos externos, Ecuador debe impulsar la coordinación de posiciones comunes en foros de integración regional, asumiendo que este proceso implica aceptar el concepto de soberanía compartida, y las ideas de democracia y participación social, más allá de la institucionalidad del Estado-nación. Frente al debilitamiento que atraviesan los procesos de integración regional, la manera más apropiada para enfrentar los desafíos de la globalización y de la integración latinoamericana no es el repliegue de la política al Estado-nación, pues los problemas regionales necesitan soluciones regionales. Debido a que las democracias nacionales tienen dificultades estructurales para formular soluciones supranacionales, el gran desafío de la integración latinoamericana es organizar redes ciudadanas de carácter regional y sistemas democráticos de gobernanza de un sólido proceso de integración que involucre no solo a los Gobiernos centrales, sino a los sectores productivos, a la academia y a las organizaciones sociales, sin descartar la acción internacional de los gobiernos locales.

Por último, cabe destacar que una economía que tiene como motor una gran deuda no es sostenible. Ecuador necesita proteger su economía de los efectos catastróficos que puede ocasionar un probable colapso del sistema financiero internacional, más aún cuando la economía ecuatoriana es muy vulnerable en su sector externo, por carecer de moneda propia. Además, hay que evitar que la banca nacional se contagie de las desastrosas distorsiones por las que padece el sistema financiero occidental, sobre todo cuando Estados Unidos, Japón y los países europeos, por una parte, adquieren mayor deuda soberana y, por la otra, tienen menos margen de maniobra para controlar la gestión de su crisis financiera. Por eso, se requiere regular eficientemente el mercado financiero nacional y controlar a sus principales agentes, los bancos comerciales.

6. Bibliografía

- Actualidad.rt.com (2012). “Libia ha desaparecido como Estado”. Entrevista a Purificación González. Recuperado el 25/10/2012 de goo.gl/ZWFYAT.
- Amnistía Internacional (2012). *Elección y prejuicio: discriminación de personas musulmanas en Europa*. Madrid: Edai.
- Banco Mundial (2016). Base de datos. Recuperado el 31/8/2016 de goo.gl/5EZvuc.
- Banco Central Europeo (2015). Informe Anual 2015. Recuperado el 12/9/2016 de goo.gl/NZflrb.
- _____ (2011). Informe Anual 2011. Recuperado el 12/9/2016 de goo.gl/WTH498.
- British Broadcasting Corporation [BBC] (2016). “Hemos perdido el derecho a vivir y trabajar en 27 países”. Recuperado el 15/8/2016 de <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36622229>.
- Banco Central del Ecuador [BCE] (2016). Banco Central del Ecuador: Estadísticas Económicas. Recuperado el 31/8/2016 de <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/762>.
- Banco de Pagos Internacionales [BPI] (2015). 85.º Informe Anual. Basilea: Banco de Pagos Internacionales. Recuperado el 15/8/2016 de http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2015_es.pdf.

- _____ (2016). 86.º Informe Anual. Basilea: Banco de Pagos Internacionales. Recuperado el 23/8/2016 de http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2016_es.pdf.
- Buzan, Barry (2006). “¿Will the ‘Global War on Terrorism’ Be the New Cold War?”. *Royal Institute of International Affairs*. n.º 6, vol. 82: 1101-1118.
- _____ (2007). “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”. *Royal Institute of International Affairs*. n.º 3, vol. 67: 431-451.
- Carrera, Sergio (2006). *Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada en la Unión Europea*. Bruselas: Centre for European Policy Studies.
- Centro de Comercio Internacional (2016). Base de datos, Trade Map. Recuperado el 1/8/2016 de goo.gl/IEnz2D.
- Deutsche Bank (2015). Annual Report 2015. Frankfurt. Recuperado el 9/10/2016 de goo.gl/nj4La1.
- El País (2016). “Escocia prepara la legislación para un nuevo referéndum de secesión”. Recuperado el 25/8/2016 de goo.gl/5T5Vrd.
- Embidi, Alfredo (2013). *La herencia de la invasión a Irak: 10 años más tarde*. Recuperado el 19/3/2013 de goo.gl/5LRECe.
- Eurostat (2015). Base de datos. Recuperado el 1/8/2016 de goo.gl/srSjLI.
- _____ (2016a). Base de datos. Recuperado el 1/8/2016 de goo.gl/5n7TjC.
- _____ (2016b). Base de datos. Recuperado el 1/8/2016 de goo.gl/YqmNR3.
- Evennet, Simon y Johannes Fritz (2015). “The Tide Turns? Trade, Protectionism and slowing global growth”. Londres: Global Trade Alert. Recuperado el 29/8/2016 de goo.gl/q75f0U.
- Expansión (2016). Base de Datos. Recuperado el 19/11/2016 de goo.gl/6kVchA.
- Fanjul, Gonzalo (2014). “La Política migratoria en Europa”. Recuperado el 1/8/2016 de goo.gl/H9VJ0Z.
- Fondo Monetario Internacional [FMI] (2015a). “Perspectivas de la Economía Mundial: ajustándose a precios más bajos para las materias primas: octubre, 2015”. Washington D. C.: FMI. Recuperado el 11/8/2016 de goo.gl/s1k6Uu.
- _____ (2015b). “Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial: septiembre, 2015”. Washington D. C.: FMI. Recuperado el 11/8/2016 de goo.gl/jHucS9.
- _____ (2016a). “Germany: Financial sector assessment program. Stress testing the banking and insurance sectors: technical note. Financial sector assessment program”. Washington D. C.: FMI. Recuperado el 22/8/2016 de goo.gl/NJSzY1.
- _____ (2016b). “La Unión Europea, ante una encrucijada: sin margen para la autocomplacencia”. Washington D. C.: FMI. Recuperado el 15/7/2015 de goo.gl/TZm5ql.
- _____ (2016c). “Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial: abril, 2016”. Washington D. C.: FMI. Recuperado el 27/7/2016 de goo.gl/MZZIXm.
- Folkerts-Landau, David (2016). “Deutsche Bank's Chief Economist Calls For €150 Billion Bailout Of European Banks”. Recuperado el 12/7/2016 de goo.gl/HljSZF.
- Ianni, Octavio (1998). *La sociedad global*. México, D. F.: Siglo XXI Editores.
- Investing (2016). Tablas de tipo de cambio. Recuperado el 20/11/2016 de goo.gl/ZoKmEV.
- International Trade Centre [ITC] (2016). International Trade Centre. Bases de datos. Recuperado el 1/8/2016 de goo.gl/YVQ7VH.

- Lipton, Eric (2001). “¿Cuánta gente murió en las Torres Gemelas?”. *El País*. Recuperado el 31/10/2001 de goo.gl/yqjaVO.
- Mars, Amanda (2015). “¿Qué es la expansión cuantitativa del BCE? ¿En qué nos afecta?”. *El País*. Recuperado el 10/3/2015 de goo.gl/Jw9BQ4.
- Melguizo, Soraya. (2016). “El ‘agujero’ de la banca italiana, otra amenaza para la Eurozona”. Recuperado el 7/09/2016 de goo.gl/Kz0IBB.
- Mosaddeq-Ahmed, Nafeez (2015). “4 millones de muertos en Afganistán, Pakistán e Irak”. *Red Voltaire*. Recuperado el 15/4/2015 de goo.gl/Jmupsn.
- Observatorio sirio de Derechos Humanos (2016). “5 años de guerra en Siria”. *El País*. Recuperado el 17/3/2016 de goo.gl/rIHdjC.
- Ocampo, José Antonio (2009). “Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina”. *Revista de la Cepal*, n.º 97: 9-32.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. París: OECD.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2015). Organización Internacional del Trabajo. Base de datos Ilostat. Recuperado el 15/1/2016 de goo.gl/UhggNI.
- _____ (2016). Base de datos Ilostat. Recuperado el 2/8/2016 de goo.gl/2XwcH.
- Pérez, Karlos (2007). “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”. *Revista cidob d'afers internacionals*, n.º 76: 59-77.
- Reinhart, Carmen y Kenneth S. Rogoff (2011). *Esta vez es distinto: ocho siglos de necesidad financiera*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Sachs, Jeffrey (2009). “Malas y buenas de la globalización”. Recuperado el 30/10/2009 de <http://www.oocities.org/rdsoto/Economia1.html>.
- Schumpeter, Joseph (2002). *Ciclos económicos: análisis teórico, histórico y estadístico del proceso capitalista*. Zaragoza: Ed. Prensas universitarias.
- Stiglitz, Joseph (2016). “Globalization and its new discontent”. *Project Syndicate*. Recuperado el 5/8/2016 de goo.gl/5k7dQw.
- The Guardian (2016). “EU referendum: full results and analysis”. Recuperado el 23/6/2016 de goo.gl/w2mHkW.
- Williams, Rosalind (2013). “El arrollador apocalipsis de la historia contemporánea”. En Castells, Manuel, Joao Caraca y Gustavo Cardoso, ed. *Después de la crisis*. Madrid: Alianza Editorial.

Buen Vivir, sostenibilidad y bienes comunes: el contexto ecuatoriano y mundial

*Good Living, sustainability and the Commons:
an Ecuadorian and an international context*

Nicholas Anastasopoulos

Docente de la Universidad Técnica Nacional de Atenas

Correo electrónico: urbandispositions@gmail.com

Texto traducido de inglés a español por Ana Cristina Benalcázar

Recibido: 16-septiembre-2016. Aceptado: 17-noviembre-2016.

Resumen

Tanto la sostenibilidad como el Buen Vivir son términos relativamente nuevos y de uso reciente, más bien abstractos, que se prestan para análisis críticos y, a menudo, a varias interpretaciones y malentendidos, ya que abordan diversas facetas de la vida, como la economía, el ambiente y la sociedad. La sostenibilidad tiene una aplicabilidad universal mientras que el Buen Vivir es una condición específica pero primordial en la Constitución ecuatoriana.

Este artículo explora los aspectos teóricos y convergencias entre la sostenibilidad y el Buen Vivir y examina los bienes comunes como una categoría que es la base de los principios de estos dos conceptos, desde un ángulo que aborda el espacio y las relaciones sociales. Se argumenta que los conceptos de comunidad, así como la relación con la naturaleza que ofrece un bien común, son los medios para lograr la sostenibilidad y el Buen Vivir.¹

Palabras claves: sostenibilidad, Buen Vivir, *Sumak Kawsay*, bienes comunes, comunidades, urbanización, teorías contemporáneas.

1 Este artículo representa aspectos de un período de indagación científica de nueve meses del autor en Ecuador en condición de investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales dentro del programa Prometeo de la Senescyt en el año 2014. La investigación giró en torno a tres ejes: la sostenibilidad, Buen Vivir y bienes comunes. Las actividades durante este tiempo incluyeron una colaboración de cuatro meses con el equipo de trabajo *FLOK Society (Free, Libre, Open Knowledge)* del IAEN y el estudio independiente en un lapso posterior. El autor agradece a la Senescyt por haberle dado la oportunidad de llevar a cabo la investigación en Ecuador mediante el Programa Nacional de Investigación Prometeo. También agradece a Michel Bauwens, coordinador del proyecto *FLOK Society*, junto con su equipo, así como a Freddy Álvarez y Ángela Espinosa por su apoyo e inspiración.

Abstract

Both *sustainability* and *Buen Vivir* (Good Living) are relatively new and rather abstract terms, which lend themselves to critical analyses and therefore often to multiple interpretations and misunderstandings, as they address various facets of life, such as the economy, the environment and society. Sustainability has a universal applicability, while *Buen Vivir* (Good Living) is primarily specific to the Ecuadorian Constitution.

This article explores theoretical aspects and convergences between sustainability and *Buen Vivir* (Good Living) and it examines the commons as a category that underlies the tenets of these two concepts, from an angle that addresses space and social relations. It argues that the concepts of community, as well as the relationship with nature that a commons approach affords are the means to achieve sustainability and *Buen Vivir* (Good Living).

Keywords: sustainability, Good Living, *Sumak Kawsay*, commons, communities, urbanization, contemporary western theories.

1. Introducción

1.1. Buen Vivir y la Constitución ecuatoriana

El Buen Vivir es un concepto que se introdujo en la Constitución del Ecuador en el año 2008. Como se expresa en los doce objetivos de las dos ediciones (2009-2013 y 2013-2017) del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), las normas éticas y programáticas del Buen Vivir buscan alcanzar una sociedad más justa y articular las libertades democráticas y el progreso social con medidas que favorezcan el acceso a la salud, educación, vivienda y trabajo, al tiempo que reconocen los derechos de la naturaleza y el esfuerzo hacia un futuro compartido y sostenible.² Los conceptos indígenas de “buen vivir” o “vida en armonía” se introdujeron en Ecuador en 2008 y, posteriormente, en Bolivia con la Constitución de 2009.³ Catherine Walsh explica esta fusión ideológica de la siguiente manera:

Buen Vivir denota, organiza y construye un sistema de conocimientos y de estar basado en la comunión de los seres humanos y la naturaleza y en la totalidad-espacial-temporal de la existencia armoniosa. Es decir, en la necesaria interrelación de los seres, conocimientos, lógicas y racionalidades de pensamiento, la acción, la existencia y la vida. Esta noción es parte integrante de la cosmovisión, la cosmología, o la filosofía de los pueblos indígenas de Abya Yala (Walsh, 2010: 18).

El PNBV inspiró estrategias alternas en la transformación de la matriz productiva del país. En Ecuador, el concepto del Buen Vivir también ha sido visto como una alternativa a los modelos convencionales de desarrollo basado en el crecimiento económico. Pero el crecimiento como un término conceptual debe ser desacoplado de los indicadores económicos y asociarse también con el crecimiento social y cultural, de la biodiversidad y otros aspectos de la vida. Al respecto, un enfoque afirmativo

2 Véase el Plan Nacional para el Buen Vivir, versión en inglés. Recuperado de goo.gl/uRaflF.

3 El término Buen Vivir se utiliza en este ensayo como sinónimo de *Good Living* al que se hace referencia en la traducción oficial al inglés del Plan Nacional de Buen Vivir. “Buen Vivir” en español procede de *Sumak Kawsay* en kichwa y *Suma Qamaña* en aymara. Para una mejor comprensión del PNBV consultar las versiones del texto en inglés de 2009-20013 y 2014-2017. Ver <http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional>.

contra el desarrollo es evidente desde el punto de vista de los movimientos indígenas. En un ensayo titulado “Visión indígena del desarrollo en la Amazonía”, con un sucinto análisis del *Kawsay Ally* o bien *Sumak Kawsay*, Carlos Viteri —antropólogo indígena de la tribu de Sarayaku en la Amazonía e integrante de la Asamblea Nacional por la bancada del oficialismo— ofrece algunos puntos de vista sobre los conceptos de la vida y el lugar del hombre en el planeta. El rechazo de la cosmovisión indígena de la idea occidental del desarrollo se explica porque el crecimiento es incompatible con la vida en armonía a expensas de la naturaleza y sus ecosistemas (Viteri Gualinga, 2002). En marcado contraste con las culturas que favorecen el crecimiento sin fin, a expensas de los ecosistemas, los recursos naturales y las sociedades, el *Sumak Kawsay* expresa las culturas empíricas de medida y la armonía con los ciclos de la naturaleza y recursos de los pueblos indígenas, donde estos principios en las comunidades indígenas están muy vivos. Estas comunidades rechazan de modo consciente la opulencia del mundo occidental y estilos de vida relacionados.⁴ El *Sumak Kawsay* impregna todos los aspectos de la vida y, como lo señala Nina Pacari (2014), la decantación de la buena vida en el *Sumak Kawsay*, más que una necesidad o una falta de opciones, representa un auténtico “sistema de vida”.

Desde el punto de vista occidental convencional, sin embargo, el término Buen Vivir, así como sus derivados o sus equivalentes en otros idiomas, tiene muy a menudo una reputación ambivalente y de doble sentido. Se puede argumentar que la misma Constitución del Buen Vivir, así como las prácticas posteriores en Ecuador, igualmente encarnan tales contradicciones no resueltas entre cosmovisiones occidentales y la cosmovisión indígena *Sumak Kawsay* de la “vida en armonía”.⁵

Un intento hacia la reconciliación de la invención del Buen Vivir con la cosmovisión⁶ del *Sumak Kawsay* se presenta con muchas dificultades y puede resumirse en dos tareas principales: la comprensión de los diferentes orígenes filosóficos de cosmovisiones occidentales e indígenas y hacer frente a la realidad imperante del *statu quo* en varias escalas de la vida contemporánea.

La primera tarea consiste en el reconocimiento de la diversidad de cosmovisiones y en el posterior entendimiento que la resolución de diferentes orígenes se encuentra dentro de Buen Vivir. Se podría argumentar que tales diferencias de cosmovisión se remontan a los orígenes fundamentales de un inconsciente colectivo expresado en las principales religiones monoteístas. Desde el animismo se atribuye características de la sabiduría a la naturaleza misma, pero en el judaísmo, cristianismo e islamismo se

4 Es precisamente en esta distinción que la esencia del “Buen Vivir” del *Sumak Kawsay* se diferencia con las interpretaciones más extendidas occidentales y entendimientos de la calidad de vida y, posiblemente, de acuerdo con algunos investigadores, incluso con su transferencia en el concepto del Buen Vivir. “Calidad de vida” siempre ha sido una parte de las definiciones importantes “occidentales” de la sostenibilidad, incluyendo la Estrategia Mundial para la Naturaleza de 1980 de UICN (Unión Mundial para la Naturaleza), PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza), publicado de nuevo en 1991 con el título *Cuidar la Tierra: estrategia para una vida sostenible*.

5 El término se ha utilizado para describir una vida sencilla en armonía con la naturaleza (Nearing, 1990), contraria a la tendencia al exceso y la opulencia, a veces a expensas de los trabajos y ganancias de otras personas. Este término se asocia con su similar francés *Bon viveur*: el que vive bien.

6 La palabra cosmovisión se utiliza aquí en lugar del término “visión del mundo”, ampliamente aceptado para indicar la comprensión particular del mesoindígena y las comunidades de América del Sur de su lugar y relación con su entorno, el mundo y el universo (Viteri, 2002).

considera al hombre como un ser separado de la naturaleza, la cual se encuentra al servicio del hombre.⁷

La segunda tarea consiste en hacer frente a la realidad contemporánea, en lo fundamental, a escala global y urbana. La realidad de la vida contemporánea en las ciudades de todo el mundo en una economía globalizada nos presenta un sistema de valores, infraestructuras y formas de hacer las cosas que impregnan en forma abrumadora todos los aspectos de la vida y están en total antítesis con los principios fundamentales de la vida en armonía, como se expresa en el *Sumak Kawsay* y como se trata de describir en el Buen Vivir. En una economía de mercado capitalista, la mayoría de las infraestructuras urbanas, ciudades y edificios pueden ser vistos como complejos a gran escala, “máquinas” diseñadas y desarrolladas para facilitar el consumo y fundamentalmente para servir el flujo de capital, en los procesos y necesidades relacionadas con la forma cooperativa de la vida, las personas y la comunidad (Harvey, 2000; Meretz, 2013; Polanyi, 2001). Como este modelo capitalista y neoliberal invade en un modo incipiente todos los aspectos de la vida, afecta a todo el mundo en el bienestar y el comportamiento, ya que coloniza el imaginario colectivo. La atención de los ciudadanos está siendo constantemente redireccionada a los productos y servicios que forman parte de un modelo de progreso y felicidad ligada con las necesidades construidas para las posesiones, mientras que las relaciones sociales son relegadas en torno a un estilo de vida que favorece el consumo competitivo, en lugar de las prácticas cooperativas. Esta tarea equivale a reconocer las dificultades de concebir y aplicar las alternativas a escala nacional que exige el Buen Vivir, y, posteriormente, la elaboración de estrategias apropiadas y el uso de ellas, con el fin de subvertir el *statu quo* reinante de la vida contemporánea.

1.2. Lecturas críticas de la sostenibilidad

La sostenibilidad es un concepto que emerge a finales del siglo xx, el cual indica la capacidad de mantenerse en la existencia sin interrupción o disminución (Edwards, 2010; Fiksel, 2006; Schellnhuber *et al.*, 2004). Para que esto suceda, cuando una condición cambia las estructuras dependientes deben, en consecuencia, adaptarse para alcanzar un nuevo estado de equilibrio (Roe, 1997; Waldrop, 1993). Sin embargo, una evaluación de los predicamentos actuales, que la humanidad enfrenta con el cambio climático la pérdida de la biodiversidad y la destrucción ecológica, lleva a muchos investigadores a la conclusión que el daño ha llegado al extremo que hablar de equilibrio y que “se mantenga en la existencia sin interrupción o disminución”, principio básico de la sostenibilidad, ya no es suficiente. Sería como el mantenimiento en vida de una persona enferma sin optar por la curación, haciendo de este modo todo lo posible para invertir la situación. Por lo tanto, todo un radical enfoque de cambio de sistema parece ser un mejor enfoque hacia la redefinición de la sostenibilidad (Birkeland, 2008).

El término “sostenibilidad” se utiliza ampliamente en el contexto de la arquitectura, las infraestructuras urbanas, los estudios ambientales, las sociedades y la economía.

7 La Biblia proporciona un marco para la relación entre el hombre y la naturaleza que es bastante explícita: “Y los bendijo Dios y les dijo: Sed fecundos y multiplicaos; llenad la tierra y sometedla. Dominen a los peces del mar y las aves del cielo y a todos los reptiles que se arrastran por el suelo”. Extractos del Génesis 1, 28. Nueva Versión Internacional. Recuperado de <https://www.biblegateway.com>.

La sostenibilidad como una condición compleja requiere ser examinada mediante un enfoque de la complejidad, con el fin de ser convertida en un campo de investigación significativo (Espinosa y Walker, 2011). Asegurar ecosistemas saludables y comunidades vibrantes con las culturas y las economías robustas, frente a un entorno global, por el contrario, volátil, es un gran reto cada vez más reconocido como un objetivo fundamental de todos los procesos que sustentan la vida. Sabemos que la mayoría de las sociedades tienen economías insostenibles, viven en ciudades y edificios no sostenibles y hacen uso de la agricultura insostenible (Roe, 1997; Starke *et al.*, 2013; The World Conservation Union and UNEP, 2013; La Unión Mundial para la Naturaleza y PNUMA, 2013). En resumen, sabemos que la humanidad en su conjunto vive vidas insostenibles y consume recursos a un ritmo enloquecedor. No obstante, en el lenguaje diario y con frecuencia en los contextos científicos, la sostenibilidad se reduce a los aspectos de la gestión ambiental, y muchos componentes implícitos o explícitos de sostenibilidad social, económica y política tienden a ser ignorados o minimizados.

Con el fin de resolver esta crisis, en las más de tres décadas últimas ha habido intentos dudosos para forzar un “matrimonio de conveniencia” entre la sostenibilidad y el desarrollo, como resultado de una expresión tan debatida del desarrollo sostenible. Partiendo de los conocimientos que se originan a partir de la observación de los ecosistemas sostenibles, sabemos que las relaciones complejas se encaminan hacia el equilibrio, mediante una adaptación constante a los cambios en su entorno; el mismo principio es aplicable a las sociedades humanas sostenibles.

Debido a la naturaleza inherentemente compleja de la sostenibilidad, es importante ser consciente de las diversas escalas de esta y de los diferentes tipos de actividad que afectan a otras, haciendo de la conciencia de escalar y de las cualidades de sostenibilidad un enfoque clave de suma importancia. El término “escalar” sugiere que hay varias escalas interrelacionadas en las que la sostenibilidad debe ser examinada y los principios de sostenibilidad deben aplicarse. En términos prácticos, esto indica que el cambio climático, los principales conflictos y guerras, así como la crisis tanto financiera como política de proporción mundial, puede tener un efecto a cualquier escala local y desempeñar un papel en la desestabilización potencialmente de un sistema local.

El *escalar* en la sostenibilidad hace hincapié en las interdependencias entre los varios niveles y las diversas facetas de la vida y la actividad humana, tales como el medioambiente, la sociedad y la economía, que en conjunto contribuyen a la sostenibilidad en general. Por tanto, un enfoque de sostenibilidad escalar puede incluir por principio una conciencia sistémica de la interconexión de los ecosistemas, de la sociedad y la economía por medio de todas las escalas, así como la necesidad de trabajar con estas múltiples escalas y niveles en mente.

Cuando se sale del paradigma jerárquico, reduccionista y antropocéntrico dominante y se adopta una visión holística, en un esfuerzo por mirar el cuadro más grande, se empieza a descifrar las verdaderas fuentes de problemas, conflictos y contradicciones, que de otro modo pueden ser ignorados. Se debe a que la sostenibilidad y la gobernanza están siendo entendidas como condiciones a escala múltiple, por lo que un enfoque de la complejidad parece más apropiado con el fin de tener una verdadera comprensión del conjunto. Un indicador global de la sostenibilidad escalar

es la resiliencia,⁸ demostrada en el intercambio entre los distintos niveles y escalas, y se expresa en la salud y la integridad interna de una sociedad, de una economía local o de los ecosistemas locales, a pesar de las perturbaciones en otras escalas y niveles. Hace algún tiempo la sostenibilidad parecía haber ignorado por completo el contexto histórico de las dos guerras mundiales, la destrucción nuclear de Hiroshima, la guerra de Vietnam, o incluso las guerras más recientes que arden en el Oriente Medio y el ataque del 9/11. Por tanto, gran parte del discurso de la sostenibilidad sufre de puesta a tierra histórica, lindando con lo apolítico. Es decir que es inútil discutir sobre la sostenibilidad mientras ignoremos las causas políticas detrás de los desarrollos mundiales, las guerras y explotaciones hegemónicas y financieras.

Sin embargo, la historia es una narración sobre un sinfín de peleas de sometimiento, dominación y hegemonía, e implica luchas de todas las escalas y en todos los niveles, y la sostenibilidad no está exenta de la historia. Cierta retórica de la sostenibilidad tiene la tendencia a generalizar y simplificar en exceso mediante la adopción de la perspectiva del “nosotros”, que se refiere a la humanidad y la especie humana.

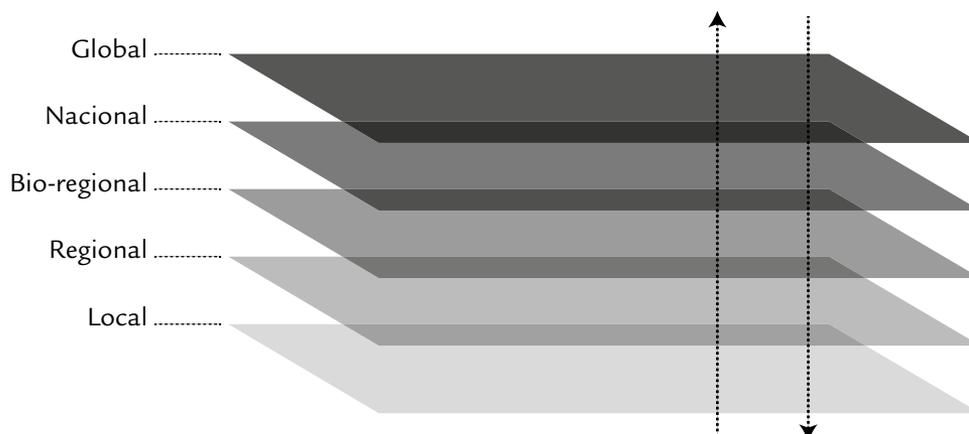
En realidad, el “nosotros” o el “estamos todos juntos” no existe, ya que hasta ahora la historia se compone de historias de hegemonía más que de historias de la unidad, y nos recuerda que no siempre todos los seres humanos se han pensado o han sido tratados como iguales. Además, reaparece momentáneamente como una excepción que surge en ciertos momentos en el tiempo, y existe principalmente como una distinción categórica válida de la especie humana contra otras especies. Por tanto, cuando abordamos un tema hay que preguntarse: ¿sostenibilidad para qué, quién y cómo?, al tiempo que el contexto de la imagen más grande sigue presente. De esta manera, un marco más claro del contexto, de los recursos en juego y de los problemas potenciales de conflicto que deben ser abordados, pueden establecerse desde el principio. Si esto no sucede, lo “sostenible” se convierte en un tono de jerga parte del vocabulario neoliberal.⁹

8 El término se aplica en muchos campos de las ciencias sociales. Aquí se refiere a la capacidad de las comunidades y los ecosistemas de absorber perturbaciones sin alterar significativamente sus características de estructura y funcionalidad, pudiendo regresar a su estado original una vez que la perturbación ha cesado.

9 Sin una comprensión política clara y de conciencia, la sostenibilidad y la ecología pueden convertirse fácilmente en términos que reproducen los sistemas existentes de clase y de la injusticia y varios ejemplos reflejan esta alianza profana que se encuentran en las ciudades que son centros de la hegemonía capitalista como Dubái y Nueva York.

Gráfico 1

Diagramas esquemáticos que ilustran el concepto de la sostenibilidad escalar



Fuente: Elaboración propia.

2. Seguimiento de las convergencias entre los principios de sostenibilidad y el Buen Vivir

En la búsqueda de convergencias entre la sostenibilidad y el Buen Vivir, se debe profundizar en diversas teorías contemporáneas que ofrecen interpretaciones de sostenibilidad. La ecología profunda, el ecofeminismo, la permacultura, el decrecimiento y la ecología política pueden servir para este propósito, ya que todos ellos discuten la hegemonía problemática de la civilización humana occidental sobre otras formas de vida y los recursos, al tiempo que hacen un llamado a un biocentrismo, en lugar de un enfoque antropocéntrico sobre la vida (Devall y Sessions, 2001; Fukuoka, 1975; Mollison, 1997; Naess *et al.*, 2010).

La ecología profunda (o ecosofía) es una filosofía de armonía o equilibrio ecológico (Drengrson *et al.*, 1995). La permacultura (Mollison, 1997) es una teoría y una práctica con los orígenes de la inmensidad de los territorios australianos que entiende la sostenibilidad como un concepto escalar y holístico y llama a trabajar *con* y no *contra* la naturaleza, invita a la observación prolongada y reflexiva en lugar de trabajar sin pensar y motiva a la expectación de las plantas y los animales en todas sus funciones, en lugar de tratar cualquier área como un sistema aislado. El decrecimiento (Latouche, 2010) coincide con la desindustrialización que los Estados europeos han experimentado durante las últimas décadas; es el resultado lógico de la realización de la imposibilidad de crecimiento sin fin, y pide una contracción en lugar de una expansión de la economía, la cual se organiza en torno a las relaciones sociales en lugar del consumo (Acosta, 2009; Latouche, 2010). La ecología política tiene por objeto introducir la política de conflicto, las luchas y la hegemonía, así como la perspectiva histórica, de nuevo en el discurso de la sustentabilidad. Es un campo de investigación que reconoce estos factores en su escala adecuada de importancia, junto con la visualización de todos los problemas ambientales en esencia como problemas políticos, entendidos principalmente como conflictos de poder y control sobre los recursos. La

ecología política intenta proporcionar una crítica, así como las alternativas entre el medioambiente y los factores políticos, económicos y sociales (Robbins, 2011). La ecología social se basa en la convicción de que casi la totalidad de nuestros actuales problemas ecológicos tienen su origen en los problemas sociales profundamente arraigados. Siguiendo este punto de vista, los problemas ecológicos no se pueden entender, y mucho menos resolverlos, sin una cuidadosa comprensión de nuestra sociedad existente y las irracionalidades que encarna. Para hacer este punto más concreto: economías, etnias, culturales y conflictos de género, entre muchos otros, se encuentran en el núcleo de las dislocaciones ecológicas más graves que enfrentamos hoy (Bookchin, 2007). Por su parte, el análisis ecofeminista ve el mundo en virtud de las relaciones de poder que se originan en el género y propone que la división perjudicial entre naturaleza y cultura solo puede ser curado por el instinto femenino presente al momento de dar a luz, la crianza, el afecto y el conocimiento integral de los procesos de la naturaleza (MacGregor, 2007; Shiva, 2016).

3. Repensando los bienes comunes

En 1887 el filósofo alemán Ferdinand Tönnies utilizó los términos *Gemeinschaft* y *Gesellschaft* para describir la distinción entre dos tipos de agrupaciones humanas: *Gemeinschaft* es una asociación en la cual sus integrantes se regulan por normas o creencias comunes sobre el comportamiento apropiado y la responsabilidad de dichos integrantes para con la comunidad y para con los demás miembros de forma individual (Tönnies, 1887). *Gesellschaft* describe asociaciones compartidas. La *Gesellschaft* se mantiene mediante individuos que actúan en su propio interés (*ibid.*). Esta distinción se relaciona con los diferentes sistemas que pertenecen principalmente a la relativa estabilidad de las comunidades no urbanas que hacían hincapié en la obligación mutua y la confianza (*Gemeinschaften*) y móvil, así como a las sociedades altamente urbanizadas del siglo xx, en las cuales la identidad del individuo tiene prioridad a expensas de la comunidad (*Gesellschaften*). La Revolución Industrial provocó profundas transformaciones en la vida y los procesos de urbanización masivos dieron pie a la aparición de *Gesellschaft*. Bauman (2001) señaló que el surgimiento de *Gesellschaften* fue también el resultado de los cambios voluntarios en los estilos de vida, como una reacción a los aspectos problemáticos de las comunidades tradicionales, que pueden sentirse como una prisión para los miembros que no encajan y con una visión crítica de la emancipación; se señala las bendiciones mixtas de la libertad y las conexiones entre percepción de la individualidad, el consumo y el capitalismo.

En este cambio que se ha producido en las sociedades, las ciudades responden a las necesidades de la eficiencia en la producción y la libertad de expresión en la vida de las personas. Correspondiente a los fenómenos más contemporáneos del siglo xxi, estas categorías están siendo revisadas y ampliadas, o tal vez incluso superadas, por las nuevas categorías más alejadas de la idea de comunidad, tales como la teoría de la multitud (Negri y Hardt, 2011). Esta describe una condición que se ajusta a la actual: pluralidad y naturaleza nómada de las multitudes, la cual tanto residentes como personas transitorias en las ciudades globales de nuestro tiempo muestran en cada ocasión características impredecibles de conducta como entidades diferentes y en su conjunto (Hardt y Negri, 2005). Sin embargo, al mismo tiempo y en una escala universal, Negri revive la idea de los bienes comunes como la *Commonwealth* en el

contexto de la multitud (Negri y Hardt, 2011), mientras que Francois Houtart (2013) explora así la noción de los bienes comunes de la humanidad en diferentes niveles.

En 1968, Garret Hardin escribió el artículo titulado “La tragedia de los comunes”, publicado en la revista *Science* (Hardin, 2008). Ese artículo estaba destinado a emitir una huella decisiva en el pensamiento científico sobre el sentido y el destino de los bienes comunes para muchas décadas, como la “tragedia de la teoría de los comunes”. El uso de la tragedia de la teoría de los comunes considerada desde el prisma de la esfera privada y desde el punto de vista del individuo sobre la utilización de los recursos comunes más fundamentales, como el aire fresco, el agua y la tierra, han proporcionado un terreno fértil para las economías neoliberales, las que afirman que el mercado va a llegar a dar soluciones, incluso en aquellas áreas donde no debe. Pero la tragedia de la teoría de los comunes se refiere a un período particular de la historia, sobre todo en Europa y el Oeste, que coincide con la desaparición de los comunes desde la Revolución Industrial, y más concretamente desde mediados del siglo XVIII hasta hace poco. Durante ese tiempo los comunes han sido oprimidos sistemáticamente, destruidos o rechazados como residuos de otra época, ineficientes y formas “atrasadas” de la organización. Fueron despedidos por no servir al propósito del desarrollo eficiente cuando se trata de la gestión de recursos, habiendo sido abandonados o abusados por sus propios beneficiarios (Bravo y Moor, 2008; Linebaugh, 2014). Por tanto, podemos concluir que los comunes efectivamente incorporan estas contradicciones que se encuentran en la dicotomía entre la comunidad y la sociedad, una comunidad agraria y la vida de la ciudad.

Elinor Ostrom fue capaz de desafiar la validez universal de la hipótesis de Hardin para ayudar en la restauración de la reputación de la común (Ostrom, 1990) y varios argumentos y metodologías propuesta han sido desplegadas con el fin de volver a examinar la “tragedia de los comunes” (Kennedy, 2003; De Angelis, 2008; Ramírez, 2014). Estos esfuerzos son un llamado a un resurgimiento de nuevos dominios de los comunes, con la creación de los comunes inmateriales y la producción de par a par que el advenimiento de Internet proporcionó, donde las nuevas formas de intercambio de información y posibilidades de colaboración, de código abierto y el acceso a información y educación sirven como testimonio (FLOK *Society*, nuevas formas de concesión de licencias como *Creative Commons*, MOOC, etc.). Además, dado que las crisis políticas, sociales, urbanas y financieras marcaron experiencias en muchas ciudades en la primera parte del siglo XXI, las nuevas formas de comunidad y la autoorganización han surgido en un esfuerzo por lograr la viabilidad y capacidad de recuperación mediante nuevas formas de solidaridad, cooperación, producción conjunta y consumo, así como la exclusión de los intermediarios, la emancipación y nuevas formas de *commoning* (Anastasopoulos, 2013; Lee y Webster, 2006). Como resultado surgen prácticas previamente privadas que favorecen el bienestar de una comunidad y la ética los comunes está siendo revivida en un contexto de los espacios urbanos, edificios e infraestructuras que producen nuevas expresiones de los bienes comunes (Mies, 2014).

Los comunes puede entenderse como el dominio de interacción entre las comunidades humanas y los recursos administrados colectivamente —naturales, territoriales, materiales e inmateriales— para el uso de la comunidad (Bollier, 2014). El dominio de los comunes es una alternativa a la hegemonía de los dominios privados y públicos, directa o indirectamente vinculados con los aspectos de sostenibilidad y Buen Vivir. El dominio privado se define por la propiedad y es una representación directa de la

situación legal de la propiedad y la voluntad del propietario. Está siendo gestionado, controlado, diseñado y utilizado por individuos y protegido de los intrusos diversos (Linebaugh, 2014). En el otro extremo del espectro, el espacio público se entiende normalmente como el dominio del Estado. El dominio público refleja el poder del Estado para ejercer el control sobre los diversos tipos de territorios y dominios de la necesidad humana, como la información, el conocimiento y los servicios. Es el Estado el que gobierna, gestiona, controla, diseña y establece las reglas. Es por estos motivos que a continuación se concede su uso por las personas. Los espacios públicos pueden funcionar como el “receptor” de *commoning*, actividades y procesos, pero esto no significa necesariamente identificar el espacio público como un bien común. Es en esta oposición binaria que los comunes oscilan, de una forma híbrida que no está definida, ya sea por el público o del dominio privado y, por tanto, constituye un tercer dominio. Los comunes están siendo fundamentalmente gobernados, gestionados y controlados, diseñados, mantenidos y utilizados por los miembros de una comunidad en conjunto y puede ser caracterizada mediante un proceso informal, híbrido y de carácter siempre cambiante. Los comunes consiguen su definición mediante puntos de vista, reivindicaciones, uso y gestión de una comunidad de cualquier tipo de territorio o con acceso a los bienes.

Los comunes pueden estar clandestinos en la naturaleza, ya que suelen ser el producto de las luchas sociales y pueden constituir espacios o recursos en disputa. Como un híbrido y el dominio de líquidos, que pueden llegar a ser bienes comunes, cambiando su estado anterior de privado o público, o, posiblemente, de sagrado a secular (Agamben, 2007; Linebaugh, 2014; Linebaugh y Rediker, 2013; Negri y Hardt, 2011).

Las comunidades tradicionales, como muchas comunidades indígenas de Ecuador, siguen manteniendo fuertes conexiones con las interpretaciones anteriores de los bienes comunes. Una costumbre ancestral ampliamente conocida como *minga* indica la participación activa de la comunidad en la realización de una tarea, que a menudo se dirige a un proyecto de la comunidad, como el mantenimiento de una plaza o una escuela. Lo mismo puede argumentarse para varias otras comunidades indígenas y tradicionales en otras partes del mundo, como los maoríes de Nueva Zelanda, los amish en los EE. UU. o comunidades de isleños en Grecia.

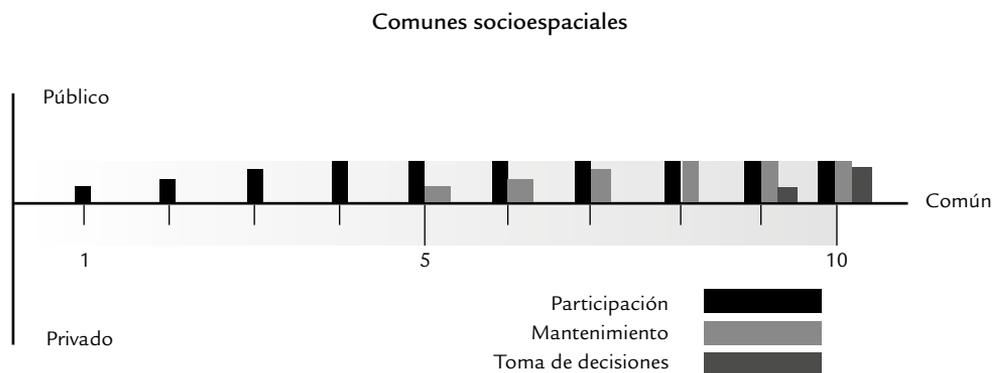
4. Los comunes socioespaciales, la sostenibilidad y el Buen Vivir

Los comunes han sido siempre una característica clave de las comunidades humanas. Ellos contribuyeron a la cohesión social, dieron forma al imaginario colectivo y eran una expresión de la vida social y de las actividades comunes en el espacio y en los patrones sociales formados.

Se sugiere una categoría de los comunes para abordar tanto los aspectos sociales y espaciales, que se conoce como los comunes socio-espaciales, como una herramienta que ayuda a iluminar la dinámica de los bienes comunes. Los comunes socio-espaciales pueden ser considerados como una condición híbrida, simultáneamente caracterizada por cualidades espaciales específicas, así como por las características definidas por el hombre, el entorno, las comunidades y ciudades. Cuando existen estas dos condiciones, que son las responsables de mantener y desarrollar los bienes comunes que pertenecen a una comunidad viva y floreciente, podemos detectar

aspectos del espacio que favorecen y facilitan la interacción social entre los miembros de una comunidad, como la tipología, materiales, iluminación, nivel de ruido y colores. Los aspectos sociales destinados a los procesos creativos de participación, gestión y toma de decisiones, las interacciones, los rituales, y las actividades colectivas y el comportamiento, también se han conocido como *commoning*.

Gráfico 2
Escala que indica la progresión del dominio público o privado
hacia el dominio de los comunes



Fuente: Elaboración propia.

Los vínculos entre la sostenibilidad, con una economía de escala y el uso sostenible de los recursos, son muchos. El intercambio de recursos es más económico y, por definición, más sostenible. Prácticas que comparten y que también suelen ir acompañadas de la ética con el medioambiente y anticonsumistas. Las formas tradicionales y resistentes de *commoning* encuentran espacios en la mayoría de lugares del mundo y en las formas contemporáneas de la experimentación en torno a compartir, la red de ciudades compartidas,¹⁰ la red de “ciudades en transición” (Hopkins, 2008) y, especialmente, con el advenimiento de Internet y otras tecnologías que sirven como evidencia de formas emergentes de la comunidad y de las áreas de los comunes y *commoning* como prácticas de código abierto¹¹ (Vila-Viñas, Barandiaran y Vásquez, 2015; Bollier y Helfrich, 2012; Hopkins, 2008).

Las ciudades, la rápida urbanización y el crecimiento de la población son los grandes desafíos del siglo XXI. Por tanto, es a este nivel que cualquier trabajo debe comenzar y hay ejemplos a los que podemos recurrir con la asistencia de los llamados especialistas, quienes podrían ser profesionales, arquitectos, sociólogos, científicos, antropólogos y otros. Vemos los esfuerzos de conciencia que se están promulgando en diversos países y continentes, tanto como los esfuerzos dirigidos por la comunidad de abajo hacia arriba, así como por arquitectos y otros especialistas o una combinación de los dos (Ferguson, 2014; Rosa, Weiland y Sennett, 2013; Tonkiss, 2013). Citamos ejemplos de todos los continentes y algunos emblemáticos para ilustrar este punto: El proyecto de R-Urban es un esfuerzo arquitecto conducido en la creación de la comunidad del Atelier d'Architecture

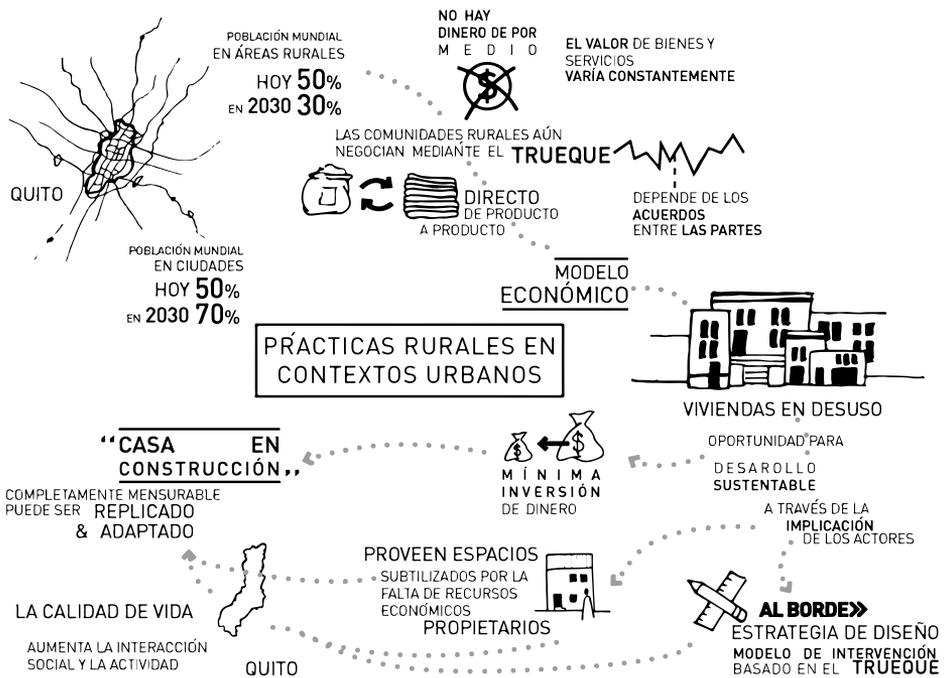
¹⁰ Véase <http://www.shareable.net/sharing-cities>.

¹¹ Véase el concepto propuesto por el Código Orgánico Ingenios en Ecuador, <http://coesc.educacionsuperior.gob.ec/>.

Autogérée (AAA), un grupo de arquitectos con sede en París, que hace un trabajo extraordinario en las afueras de la capital francesa (*banlieues*).¹² Ellos tocan temas de los comunes y *commoning* tan directamente relacionados con esta comprensión de la sostenibilidad y por lo que ilustra el punto en una escala urbana (Petrescu, Petcou y Baibarac, 2016). Varios ejemplos en América Latina han florecido en los últimos años. Al Borde es un emblemático colectivo de arquitectos en Ecuador, que trabaja con las comunidades, utilizando materiales locales y reciclados o desechados y mano de obra comunitaria para minimizar el costo en dinero, facultando la participación de las propias comunidades y permitiendo la introducción de formas alternativas de economía.

Gráfico 3

Prácticas económicas alternativas (trueque, materiales locales o reciclados, etc.)



NUESTRO MUNDO CON NUESTRAS REGLAS

- repensar el modelo económico del “desarrollo” gobal -

Fuente: Al Borde Arquitectos (©Al Borde / ©Francisco Suárez). Recuperado de www.albordearq.com.

12 Véase <http://www.urbantactics.org/>.

Imagen 1

Casa en construcción, prácticas rurales en contextos urbanos
 Construcción participativa en escuela Nueva Esperanza (El Cabuyal, Manabí, Ecuador)



Fuente: Al Borde Arquitectos (©Al Borde / ©Francisco Suárez). Recuperado el 14/12/2016 de www.albordearqu.com.

Imagen 2

Proyecto de un huerto urbano y una casa comunal de Agrocité R-Urban 2013 y 2015



Fuente: Agrocité R-Urban, A. Lang (2013) y AAA (2015). Recuperado el 14/12/2016 de www.urbantactics.org.

Dos prácticas notables por citar son el caso del Parque Navarinou-Exarheia en Atenas, logrado gracias a la reivindicación de un parqueadero urbano, que contó con el diseño colectivo y que tuvo la contribución de vecinos y arquitectos en los procesos de construcción. El parque de la comunidad Prinzessinnengarten en Kreuzberg, Berlín, representa otro caso de abajo hacia arriba de *commoning* urbano.¹³ Además, experimentos de covivienda en Alemania, Suiza, los países nórdicos y EE. UU., junto con iniciativas de comunidades ecológicas o ecoaldeas de todo el mundo, sirven como referencias de *commoning* y de prácticas en la vida cotidiana, así como de su impacto en la sostenibilidad. El ecocommunity Findhorn por ejemplo, en Reino Unido, ha procedido a la medición de la huella de la comunidad como una agregación de huellas individuales y de la comunidad en su conjunto y se acercó con un resultado mucho más bajo que la media del Reino Unido.¹⁴ Los términos “comunidad” y “comunales”, que expresan nuevos tipos específicos de estructuras sociales y de reproducción social,

13 Véase <http://prinzessinnengarten.net>.

14 Véase <http://www.ecovillagefindhorn.com/news/footprints.php>.

cuando se ven como recursos sabiamente gestionados, a pesar de las circunstancias adversas y gracias al uso de estrategias de organización y activismo social, generan un argumento convincente y poderoso contra “la tragedia de los comunes”.

5. Conclusiones

El Buen Vivir ha llevado al discurso actual algunos temas de gran relevancia en lo político, social y ecológico. Sin embargo, Ecuador todavía no logra implementar de manera convincente estos principios en la realidad y la vida urbana, ya que el país ha estado tratando de equilibrar su estrategia entre una economía de libre mercado en un contexto capitalista y neoliberal, y el avance de ciertas ideas radicales. Las mismas contradicciones pueden ser detectadas en la retórica sobre sostenibilidad; la vida persiste y los cambios siguen siendo escasos y débiles en el contexto general de crisis. Lo que sigue siendo difuso y quizá lo que no se logra definir es lo que podría ser la construcción de un modelo alternativo de la visión de vida; una que sea distinta al modelo occidental predominante del consumismo. Queda pendiente el cómo podría este modelo alternativo tomar el control sobre el uso, la asignación y distribución de bienes tangibles e intangibles de un país que el PNBV proclama, sino también servir como una poderosa alternativa a la actual e invasiva colonización consumista de lo imaginario.

Los cambios ocurren gradualmente y a su propio ritmo. Todas las teorías expuestas de origen occidental permiten en cierta medida la comprensión de la sostenibilidad con raíces comunes con su homólogo contemporáneo, el Buen Vivir y muchas veces el *Sumak Kawsay*, su pariente ancestral. Se dirigen a una comprensión de la naturaleza y de los fracasos del desarrollo occidental, la existencia integral y autónoma de la propia naturaleza y sus diversas formas de vida independiente del ser humano, y, finalmente, varias de ellas destacan la frugalidad; la vida disfrutada como parte de la naturaleza con los elementos absolutamente esenciales. Sin embargo, no ofrecen respuestas a la urgencia del cambio y a la necesidad de estrategias con el fin de ponerlas en práctica. Las contradicciones internas se encuentran en diversos tipos de organización humana, como se expresa en las contradicciones entre *Gemeinschaft* y *Gesellschaft*. ¿Cómo podrían estas teorías beneficiarse mutuamente para lograr una coalición más fuerte, más concisa y más universal? El reto consiste en traducir a la realidad los principios esenciales del Buen Vivir / *Sumak Kawsay* en las sociedades contemporáneas que se caracterizan por *Gesellschaft*, en las ciudades, pueblos y todos los demás lugares en que vivimos; en otras palabras, un sentido de *Gemeinschaft* en nuevos tipos de comunidad. Los comunes socio-espaciales se refieren a conceptos de comunidad.

La teoría “tragedia de los comunes” fue formulada sin tomar en cuenta la importancia y el poder de ciertos aspectos de la organización social y territorial. La conexión entre los comunes y la comunidad implica una comprensión de un lugar y su capacidad de carga, así como los tipos de relaciones y la ética de la cooperación. Las comunidades están siendo reconocidas ahora como los guardianes de la sostenibilidad y del Buen Vivir. La relación orgánica entre una comunidad organizada en torno a las prácticas de los bienes comunes ha demostrado históricamente ser significativamente más beneficiosa, tanto para la sostenibilidad de los recursos y el bienestar de la comunidad, como para la sostenibilidad social, ambiental, económica y política. Los comunes, vistos en una variedad de escalas como las descritas anteriormente, siguen

siendo quizás nuestra mejor apuesta —y dadas las circunstancias adecuadas—: una realista, aunque sea difícil, opción para el cambio cultural necesario.

Con el fin de lograr ese objetivo, una nueva visión y con nuevos términos necesita ser articulada para fomentar un futuro alternativo sostenible. Por otra parte, ningún tipo de alternativa de futuro que garantiza la sostenibilidad debe ser salvaguardada. En un intento de validar las luchas hacia la protección de los méritos de la Constitución de Ecuador, David Harvey se preguntó sobre la Constitución de los Estados Unidos de América: “¿Cómo podemos tener una muy buena Constitución pero una vida pésima?”. A partir de esta reflexión, sugiere que este contrato social sirve como una plataforma para futuras luchas y futuras victorias (Harvey, 2014).

6. Bibliografía

- Acosta, Alberto (2009). *El Buen Vivir: una vía para el desarrollo*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Agamben, Giorgio (2007). “In Praise of Profanations”. *Profanations*. Cambridge: The MIT Press.
- Anastasopoulos, Nicholas (2013). “The Crisis and the Emergence of Communal Experiments in Greece”. En Stuart Meltzer, Graham, ed. *Communal Pathways to Sustainable Living Proceedings*. Moray: Findhorn Foundation: 350-359.
- Bauman, Zygmunt (2001). *Community: Seeking safety in an insecure world*. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press.
- Birkeland, Janis (2008). *Positive Development [Electronic Resource]: From Vicious Circles to Virtuous Cycles through Built Environment Design*. London: Sterling / Earthscan.
- Bollier, David (2014). *Think like a Commoner: A Short Introduction to the Life of the Commons*. New Society Publishers.
- Bollier, David y Silke Helfrich, ed. (2012). *The Wealth of the Commons: A World beyond Market and State*. Amherst: Levellers Press.
- Bookchin, Murray (2007). *Social Ecology and Communalism*. Edinburgh: AK Press.
- Bravo, Giangiacomo y Tine De Moor (2008). “The Commons in Europe: From Past to Future”. *International Journal of the Commons* 2 (2): 155-161.
- De Angelis, Massimo (2008). “The tragedy of the capitalist commons”. Recuperado el 15/5/2015 de <http://turbulence.org.uk/turbulence-5/capitalist-commons/>.
- Devall, Bill y George Sessions (2001). *Deep Ecology: Living as If Nature Mattered*. Salt Lake City: Gibbs Smith.
- Drengson, Alan, Yuichi Inoue, Arne Naess, Gary Snyder et al. (1995). *The Deep Ecology Movement: An Introductory Anthology*. Berkeley: North Atlantic Books.
- Edwards, Andres R. (2010). *Thriving beyond Sustainability: Pathways to a Resilient Society*. Gabriola Island: New Society Publishers.
- Espinosa, Angela y Jon Walker (2011). *A Complexity Approach to Sustainability: Theory and Application*. London: Imperial College Press/ Hackensack.
- Ferguson, Francesca (2014). *Make Shift City: Renegotiating the Urban Commons*. Bilingual edition. Jovis Verlag.
- Fiksel, Joseph (2006). “SSPP: Sustainability and Resilience: Toward a Systems Approach”. http://sspp.proquest.com/static_content/vol2iss2/0608-028.fiksel-print.html.

- Fukuoka, Masanobu (1975). *The One-Straw Revolution: An Introduction to Natural Farming*. New York: Rodale Press.
- Hardin, Garrett (2008). "Tragedy of the Commons". En Henderson, David R. *Concise Encyclopedia of Economics*. 2.nd ed. Indianapolis: Library of Economics and Liberty.
- Hardt, Michael y Antonio Negri (2005). *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*. New York: Penguin Books.
- Harvey, David (2000). *Spaces of Hope*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- _____ (2014). *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Hopkins, Rob (2008). *The Transition Handbook: From Oil Dependency to Local Resilience*. Totnes [England]: Green.
- Houtart, Francois. (2013). *El bien común de la humanidad*. Cuadernos Subversivos n.º 7. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- IUCN, PNUMA, WWF (1991). *Cuidar la Tierra: estrategia para el futuro de la vida*. Suiza: Editorial Gland.
- Kennedy, Donald (2003). "Sustainability and the commons". *Science* 302. Recuperado el 14/12/2016 de goo.gl/oocROy.
- Latouche, Serge (2010). *Farewell to Growth*. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity.
- Lee, Shin y Chris Webster (2006). "Enclosure of the Urban Commons". *GeoJournal* 66 (1-2): 27-42. doi: 10.1007/s10708-006-9014-3.
- Linebaugh, Peter (2014). *Stop, Thief!: The Commons, Enclosures, and Resistance*. PM Press.
- Linebaugh, Peter y Marcus Rediker (2013). *The Many-Headed Hydra: Sailors, Slaves, Commoners, and the Hidden History of the Revolutionary Atlantic*. Reprint edition. Boston: Beacon Press.
- MacGregor, Sherilyn (2007). *Beyond Mothering Earth: Ecological Citizenship and the Politics of Care*. Vancouver UBC Press.
- Meretz, Stefan (2013). "The Structural Communitarity of the Commons". *The Wealth of the Commons*. Recuperado el 17/5/2015 de goo.gl/Kyzz30.
- Mies, Maria (2014). "No Commons without a Community". *Community Development Journal* 49 (suppl 1): i106-17. doi: 10.1093/cdj/bsu007.
- Mollison, Bill (1997). *Introduction to Permaculture*. Revised. Tagari Publications.
- Nearing, Helen (1990). *The Good Life: Helen and Scott Nearing's Sixty Years of Self-Sufficient Living* (Reprint edition). New York: Schocken Books.
- Naess, Arne, Alan Drengson & Bill Devall (2010). *The Ecology of Wisdom: Writings by Arne Naess*. Berkeley, CA: Counterpoint.
- Negri, Antonio y Michael Hardt (20119). *Commonwealth*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Pacari, Nina (2014). "Desafíos y demandas indígenas al Buen Vivir". Ponencia. Encuentro Internacional sobre el Buen Vivir, Estado plurinacional e interculturalidad en Latinoamérica. 20/11/2014. Universidad de Otavalo.

- Petrescu Doina, Petcou y Corelia Baibarac (2016). “Co-producing commons-based resilience: lessons from R-Urban”. *Building Research & Information*. doi: 10.1080/09613218.2016.1214891.
- Polanyi, Karl (2001). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. 2.nd ed. Boston: Beacon Press.
- Ramírez, René (2014). *La virtud de los comunes*. Quito: Abya-Yala.
- Robbins, Paul (2011). *Political Ecology: A Critical Introduction*. 2.nd ed. Chichester / Malden: Wiley-Blackwell.
- Roe, Emery (1997). *Taking Complexity Seriously: Policy Analysis, Triangulation and Sustainable Development*. Softcover reprint of the original 1.st ed. 1998 edition. Springer.
- Rosa, Marcos L., Ute Weiland & Richard Sennett (2013). *Handmade Urbanism: From Community Initiatives to Participatory Models*. Jovis Berlin.
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (2016). “Código Orgánico de Economía Social del Conocimiento e Innovación”. Recuperado el 15/9/2016 de goo.gl/Dfzjvh.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2009). “El Buen Vivir en la Constitución del Ecuador”. En *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Recuperado el 15/9/2016 de goo.gl/t8LfQL.
- _____ (2014). Versiones del Plan Nacional del Buen Vivir. Recuperado el 15/9/2016 de <http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional>.
- Schellnhuber, Hans J., Paul Crutzen, William Clark, Martin Claussen y Hermann Held, ed. (2004). *Earth System Analysis for Sustainability*. Cambridge: The MIT Press.
- Sharing Cities Network (2016). Recuperado el 15/9/2016 de <http://www.shareable.net/sharing-cities>.
- Shiva, Vandana (2016). *Staying Alive: Women, Ecology, and Development*. Berkeley: North Atlantic Books.
- Starke, Linda, Erik Assadourian, Thomas Prugh & Worldwatch Institute (2013). *State of the World 2013 Is Sustainability Still Possible?* Washington, D.C.: Island Press. Recuperado el 15/5/2015 de goo.gl/50hDvN.
- The World Conservation Union and UNEP (2013). “Caring for the Earth: A strategy for sustainable living”. Recuperado el 15/5/2015 de goo.gl/QaH6Nh.
- Tonkiss, Fran (2013). “Austerity urbanism and the makeshift city”. *City* 17 (3): 312-24. doi: 10.1080/13604813.2013.795332.
- Tönnies, Ferdinand (1887). *Gemeinschaft und Gesellschaft*. Leipzig: Fues's Verlag.
- Vila-Viñas, David, Xabier E. Barandiaran y Daniel Vásquez (2015). *Buen Conocer- FLOK Society: Modelos sostenibles y políticas públicas para una economía social del conocimiento común y abierto en el Ecuador*. Digital. Quito: Asociación aLabs.
- Viteri Gualinga, Carlos (2002). “Visión indígena del desarrollo en la Amazonía”. *Polis. Revista Latinoamericana* n.º 3. Diciembre. Recuperado el 7/11/2016 de <http://polis.revues.org/7678>.
- Waldrop, M. Mitchell (1993). *Complexity: The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos*. New York/London: Simon & Schuster.
- Walsh, Catherine (2010). “Development as Buen Vivir: Institutional arrangements and (de) colonial entanglements”. *Development* 53 (1).

Poder blando y negocios privados en Cuba: perspectivas después del 17D

Soft power and private business in Cuba: prospects after 17D

Liosday Landaburo Sácnhez

Editor de las revistas académicas Eutopía y Letras Verdes,
Flacso, Sede Ecuador

Correo electrónico: liosday86@gmail.com

Recibido: 14-septiembre-2016. Aceptado: 11-noviembre-2016.

Resumen

Este artículo aborda el impacto del poder blando estadounidense en Cuba, como política de Estado, luego del acercamiento diplomático del 17 de diciembre de 2014 (17D). Al flexibilizar el envío de remesas y fomentar el apoyo a los trabajadores privados en Cuba, Estados Unidos ha logrado algunos avances en materia socio-económica para la isla a mediano plazo. Entre tanto, Cuba también ha generado una nueva apertura, ya que el proceso de actualización del modelo económico iniciado por el presidente Raúl Castro desde el año 2008 permitió la expansión del trabajo por cuenta propia o no estatal en determinadas actividades y el aumento del envío de remesas desde Estados Unidos. La estrategia de poder blando estadounidense se centra, aparentemente, en una serie de incentivos económicos y plantea exigencias de apertura, libertad, derechos humanos y democracia para la isla. Como consecuencia de estas intenciones, aumentan los recelos dentro del Partido Comunista de Cuba (PCC) hacia los trabajadores privados, pese al discurso celebratorio que poco a poco ha ganado lugar.

Palabras claves: Cuba, Estados Unidos, poder blando, remesas, negocios privados, cuentapropistas.

Abstract

This article analyzes the impact of the soft power of the United States, as a politic of state, towards the change of Government in Cuba, starting from the diplomatic rapprochement in December 17th, 2014 (17D). By making the sending of remittances more flexible and supporting private workers, the United States promote a transformation of the island's social structure, in a medium term. The national Cuban context facilitates this transformation; the process of actualization of the economic model, promoted by the President Raul Castro allowed the expansion of the work in

non-state sectors and the increasing of the remittances from USA. The strategy of soft power of the United States to overthrow the socialist Government is masked behind financial incentives and demands bigger opening, freedom, human rights and democracy. Therefore, grows the distrust of the Cuban Communist Party towards private workers, despite the celebratory speech that has won place, gradually.

Keywords: Cuba, USA, soft power, remittances, private businesses, private workers.

1. Introducción

Que Obama restaure la diplomacia con Cuba es inteligente. Sustituye a la política contraproducente y ayuda a restaurar algo de poder blando de Estados Unidos en América Latina.

Joseph Nye

El 17 de diciembre de 2014 el pueblo cubano vivió un momento de gran alegría y exaltación patria que traspasó muchas fronteras. La transmisión en vivo por televisión de las alocuciones presidenciales de Barack Obama y Raúl Castro alimentó las páginas de la historia contemporánea cuando dos enemigos acérrimos hicieron las “pases” frente a las cámaras de televisión. El acuerdo, concretado 18 meses después, luego de varias conversaciones secretas en Canadá y el Vaticano, cerraron la página de uno de los capítulos más duraderos de la Guerra Fría.

Pero, ¿qué llevó a que los presidentes de Estados Unidos y de Cuba restablecieran relaciones diplomáticas? En primer lugar, hay que indicar que Obama se encontraba en su último período presidencial y sin posibilidades de ser reelegido, por lo que un posible diálogo con Cuba simbolizaba una estrategia y un duro golpe político para sus críticos adversarios. La intención del mandatario estadounidense era dejar un legado en política exterior antes de abandonar la Casa Blanca. En segundo lugar, tenemos la presión ejercida por América Latina en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) y en las Cumbres de las Américas y, por último, la aplicación de otra estrategia de doblegamiento dirigida al Gobierno cubano, al dejar de lado el bloqueo y el garrote y jugar esta vez con los “incentivos” económicos, políticos y sociales. Por su parte, en Cuba, después de la salida de Fidel Castro del poder, se inició un proceso de actualización. Por ejemplo, se eliminaron ciertas restricciones, aumentó el interés en el trabajo por cuenta propia¹ y año tras año Raúl Castro llamaba a las autoridades estadounidenses a normalizar las relaciones bilaterales.

El simbolismo de las declaraciones de ambos presidentes, en nombre de sus respectivos Gobiernos, trastocó décadas de tensas relaciones. Por un lado, ambas naciones ganaron en el campo de la política exterior y, por el otro, y con una particularidad por destacar, Cuba se insertó en las aguas del “poder blando” estadounidense, dirigido en esta ocasión a campos específicos como las remesas y la potenciación de la propiedad privada en la isla, con los derechos humanos y la democracia en la retaguardia. Atrás quedaron los dos períodos republicanos de George W. Bush, cuando el uso de la fuerza bruta, de manera literal, alimentaba la voracidad del poder estadounidense.

1 Nombre popular con el que en el espacio de lo social y gubernamental se reconoce a quienes trabajan en negocios privados.

Pero realmente, ¿qué podemos esperar en esta nueva época? ¿Las ataduras del Gobierno cubano a los negocios privados se verán libres? ¿Las remesas enviadas a Cuba cumplirán un papel desestabilizador? o por fin, ¿podremos vivir cambios profundos en la única nación socialista en América Latina? La influencia del poder blando en el anuncio del presidente Barack Obama y el impacto de las remesas en el trasfondo social cubano delimitan las reflexiones para responder estas preguntas.

Discutimos, entonces, sobre la incursión del poder blando estadounidense en la base de la estructura socioeconómica cubana, mediante la potencialidad del migrante, sus remesas y sus familias en Cuba. Esta triada, alimentada con argumentos provenientes del constructivismo y la economía de la migración, contribuye a esclarecer las intenciones detrás del acercamiento entre Estados Unidos y la isla.

2. Intenciones y alcances del *soft power* o poder blando: una mirada intermediada por la teoría constructivista

Ante todo, debemos partir de la diferencia de poder que existe entre Estados Unidos y Cuba. Según la calificación de Joseph Nye (2003), el primero se encuentra dentro del grupo de “sociedades posindustriales”, mientras que el segundo pertenece al acápite de los países pobres, las naciones “preindustriales”. Por tanto, detrás de la disparidad de poder se esconde una relación disfuncional que a lo largo de décadas fue punto de desencuentro entre ambas naciones.

Los sucesos del 17D corroboraron que Estados Unidos abandonó de manera oficial la política del garrote hacia Cuba y asumió la política de la zanahoria, mediante los incentivos económicos. La pertinencia de esta estrategia en la actualidad va en aumento, sobre todo por “la importancia de los intereses económicos en la escala de valores de las sociedades posindustriales” (Nye, 2003: 29). Por medio de esos presupuestos “morales”, las sociedades del mundo desarrollado aplican sus panegíricos a los países menos favorecidos en el ámbito económico.

Una forma de emplear los presupuestos morales cabría en un acercamiento a la concepción constructivista que tiene Onuf (1998: 59) sobre regla, a la que considera “una declaración que dice a la gente lo que debe hacer”. El “qué” o el “debería”, dibujan normas para el comportamiento de las personas, que, a su vez, están dotadas de la capacidad de actuar como “agencia”. Una norma del “deber ser” de un migrante, por ejemplo, miembro de una familia residente en un país en crisis económica, es ayudar a sus familiares. Esa es una regla definitoria de su comportamiento. Joseph Nye (2003: 30), el padre del poder blando, sostuvo que “un país puede obtener los resultados que desea en política mundial porque otros países quieren seguir su estela, admirando sus valores, emulando su ejemplo, aspirando a su nivel de prosperidad y apertura”. Sobre todo, lo que el autor maneja como “lograr que otros ambicionen lo que uno ambiciona” (*ibid.*).

Karin Fierke (2007) subraya desde el constructivismo la relevancia del lenguaje para transformar comportamientos y ejercer influencia sobre la concepción de modos de vida. Los migrantes, mediante el uso de sus remesas y sus contactos con familiares en Cuba, se convierten en los exponentes más cercanos (por ende, transmisores del mensaje) de la prosperidad de la sociedad estadounidense. Mientras, el auge de los negocios privados en la isla, un país donde el ideal de prosperidad se situó en lo

público, deviene un modelo a pequeña escala y un campo de aspiraciones para el progreso económico que encarna la sociedad estadounidense.

El poder blando tiene en la atracción de prosperidad y libertades individuales una de sus fortalezas. A esto hay que sumarle que es incluso menos costoso que el poder duro, pues el uso de la fuerza conlleva un gasto excesivo de recursos. En una reminiscencia a la obra de Antonio Gramsci, Joseph Nye (2003: 30) destacó la fuerza que “procede de organizar bien el programa político y sentar las bases para el debate”. Establecer una agenda en blanco en la cual todo quepa significa conducir a los oponentes hacia un lugar donde la influencia de Estados Unidos sea marcada. Por ejemplo, dos de los puntos clave para las autoridades estadounidenses son la democracia y los derechos humanos. En cambio, los ciudadanos cubanos priorizan la prosperidad y los beneficios económicos con este acercamiento, estableciendo con sigilo una admiración a los “valores” estadounidenses.

En el análisis constructivista ocupa un lugar preponderante el “contexto social específico” (Tickner, 2002: 139); de ahí la importancia de entender la presión a la que está sometido el Gobierno cubano. Décadas de aislamiento internacional, sanciones económicas de los Estados Unidos y la debilidad de Venezuela, su principal aliado político y económico que ocupó el lugar de la extinta URSS, colocan a las autoridades de la isla en una posición incómoda, de aceptación de una agenda en blanco que los obliga a debatir sus diferencias en una mesa de negociación. “El poder siempre depende del contexto, y el contexto de la política mundial de hoy es como un juego de ajedrez tridimensional”, sostiene Nye (2010: 7).

La invasión a Iraq en 2003, con el uso desmedido de la fuerza, pisoteó la atracción de libertad y democracia que en el fondo George W. Bush quería “transmitir”. El desconocimiento del mundo musulmán, por fomentar el poder duro sobre el blando, al final pasó factura a este último. Este ajedrez tridimensional contiene innumerables piezas. El mundo unipolar (poder militar estadounidense) se entremezcla con el multipolar (intermediado por las relaciones económicas), en los dos ámbitos superiores; pero en el “tablero” inferior convive un mundo transnacional (crimen organizado, terrorismo, consecuencias del cambio climático, enfermedades) en el cual “el poder está distribuido caóticamente” (*ibid.*). Ante este panorama, Nye (*ibid.*) concluye que el uso de la fuerza militar no soluciona las “nuevas amenazas”. La cooperación entre países, con la colaboración de las instituciones internacionales, sería el paraguas con el que el poder blando se cubriría.

El poder blando para América Latina tuvo en el acercamiento estadounidense con Cuba un ejemplo palpable de su puesta en práctica. De manera obstinada, los Estados Unidos se quedaban solos en cuanto foro o cumbre coincidieran con los cubanos, antes del 17D. En la Cumbre de las Américas de 2009 se aprobó el regreso de Cuba al seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), con el voto aplastante de la inmensa mayoría de los Gobiernos latinoamericanos (Preciado y Uc, 2011). Decisiones como esta, unidas al cambio de presidente y a la debacle de la imagen de Estados Unidos en el mundo, sirvieron para limitar el uso del poder duro. El juego de poder detrás de la decisión histórica de dar los primeros pasos para el restablecimiento de relaciones diplomáticas puso a EE. UU. y a Cuba frente a frente

en el tablero de ajedrez. Los movimientos de cada Estado que surgieron después del acercamiento serán abordados en un próximo subtítulo.

3. El poder de las remesas en la economía de la migración

Dentro de los estudios de la economía política internacional, el acápite de la economía de la migración se potenció en las últimas décadas. En la era de la globalización y la interconectividad, fruto de las nuevas tecnologías, las remesas se convirtieron en un producto monetario de acercamiento entre los migrantes y sus familias (Altamirano, 2009). Andrés Solimano (2005: 265) pondera la importancia de las remesas en el ascenso de la “microempresa”. Ergo, las familias receptoras del migrante “sirven como agentes de las inversiones (...) en ausencia de este” (*ibid.*: 268). En la particularidad del caso cubano, antes de 2013, la inmensa mayoría de los nacionales que emigraban perdían sus derechos de residencia en la isla, motivo por el cual el migrante nunca podía ser el dueño “legal” de sus negocios.

Donald Terry (2005: 9) resaltó el papel de las remesas para “financiar inversiones futuras”, pues en ocasiones “se destinan a bienes de inversión, como herramientas, o constituyen una fuente de capital de operación para pequeñas empresas” (Terry, 2005: 9). Estas pequeñas empresas, con perfil legal, ofrecen empleos, dinamizan la economía y el turismo; y, sobre todo, contribuyen con el pago de tributos hacia el Estado. Alejandro Canales (2008: 9) destacó que a pesar que “las remesas (o cualquier otro tipo de transferencia externa) se gaste solamente en consumo familiar, ellas tienen un impacto multiplicador sobre el producto interno y la actividad económica”.

Las familias, por medio de sus redes, se convierten en representantes apoderados de los negocios financiados por su representante en el exterior. A esto se suma la escasa productividad del salario estatal para desarrollar un negocio. La inversión foránea reviste mayor importancia. Luis Eduardo Guarnizo (2004: 18) apuntó que “las remesas monetarias representan vínculos sociales a larga distancia de solidaridad, reciprocidad y obligación, que unen a los migrantes con sus parientes y amigos mediante las fronteras nacionales controladas por los Estados”. Una efectiva red familiar puede canalizar esa inversión que, a corto plazo, incide en la economía doméstica y, a largo plazo, incide en la estructura política, social y económica del país.

Después de la caída del campo socialista y en los albores del Período Especial, el Gobierno cubano despenalizó el uso del dólar estadounidense, motivo que activó la transferencia de recursos económicos a Cuba desde el exterior, por intermedio de personas naturales. El turismo y las remesas contribuyeron a paliar la crisis económica. Desde entonces se convirtieron en dos eslabones fundamentales para la sobrevivencia del Estado. Esto da una medida de su importancia para el mejoramiento del nivel de vida de los núcleos familiares cubanos y para el desarrollo de los negocios particulares, una forma legítima de multiplicar el dinero proveniente del esfuerzo del migrante.

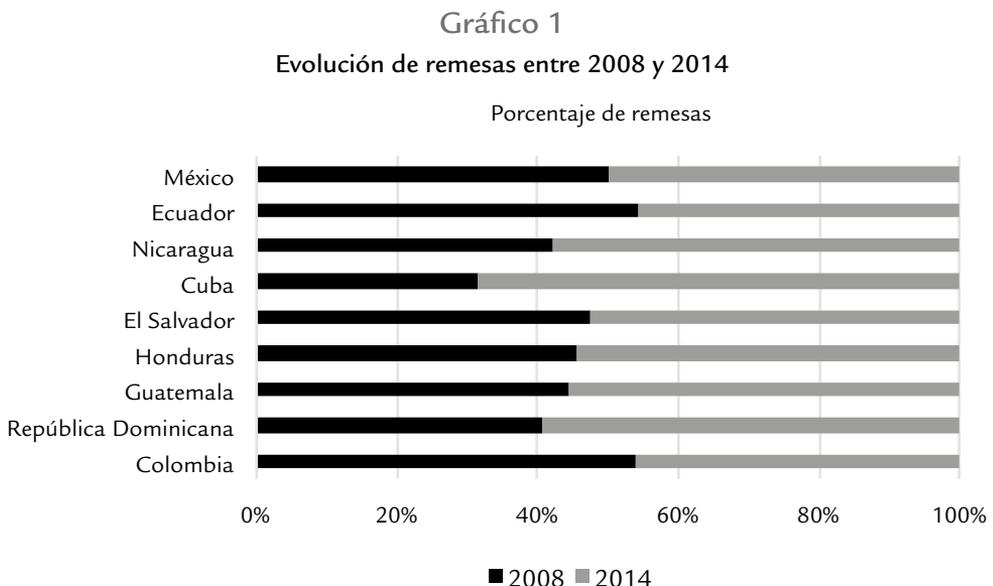
Pero, ¿qué ocurre cuando una población con alto grado de escolaridad maneja estos recursos económicos? Aparece la oportunidad de multiplicar su capital, gracias a “la flexibilización de normas y reglas, por parte de la dirigencia ‘comunista’, con respecto a los trabajadores no estatales [que] convirtieron a Cuba en un hervidero de emprendedores” (Landaburo, 2016: 34). El impulso a las pequeñas empresas privadas familiares aumentó el envío de efectivo e información que circulaban entre las fronteras.

No obstante, las remesas pueden convertirse en una hoja de doble filo, debido a que su inserción en la economía “puede cambiar las estructuras sociales y las prácticas culturales” (Chimhowu, Piesse y Pinder, 2005: 75) de determinado país. A partir de esas consecuencias, estos autores se refieren a “remesas sociales”, sobre todo a las que impactan directamente en “ideas y actitudes, en particular cuando los emigrantes regresan a casa” (Chimhowu, Piesse y Pinder, 2005: 75). Algunas de las derivaciones de las “remesas sociales” se detectaron en el incremento de la pobreza en Cuba y en un nuevo “romance” con la población migrante (Mesa-Lago, 2012; Landaburo, 2016).

Por tanto, con “remesas sociales” hablamos de un efecto racimo, con una carga expansiva que permea toda la estructura de un país, desde el prisma que se conciba: social, económico, cultural y político. Las remesas, con su poder transformador, impactan en la escala de valores de las personas. En el caso cubano, el Estado ocupaba todos los espacios del país. En el pasado, era el único que proveía vida económica a sus ciudadanos.

Raúl Castro, ante las necesidades de cambiar el ineficiente modelo económico, ofreció un impulso al cuentapropista. Pero los inicios de la transformación comenzaron cuando el Gobierno despenalizó la tenencia de dólares y cuando inauguró las tiendas recaudadoras de divisas. Desde principios de la década de 1990, la transferencia de recursos monetarios entre privados se posicionó como pieza imprescindible para las familias de los migrantes y, por ende, para la propia macroeconomía estatal.

Los ingresos por concepto de remesas en el año 2015 superaron a sectores estratégicos de la economía cubana como el níquel, el azúcar, el tabaco y el turismo (Cepal, 2015; Morales, 2016). El crecimiento de las remesas convirtió a Cuba en uno de los países de América Latina con mayor crecimiento en este flujo desde 2008 (gráfico 1).



Fuente: Elaboración propia. Información recopilada de Morales (2016).

Desde 2014 hasta la actualidad, podemos afirmar que esta tendencia al crecimiento se mantuvo. En enero de 2015, en plena efervescencia del descongelamiento bilateral entre ambos Gobiernos, la administración de Obama autorizó que un ciudadano estadounidense puede enviar a Cuba entre 500 y 2000 dólares por trimestre (Cepal, 2015). Además, cuando un estadounidense visita la isla, dentro de una de las 12 categorías autorizadas, el tope de dinero que puede llevar ahora es de 10 000 dólares, superior a los 3000 (*ibid.*), límite anterior que Obama eliminó. Estos cambios fueron anunciados por el propio presidente Obama el 17D (Office of the Press Secretary, 2014).

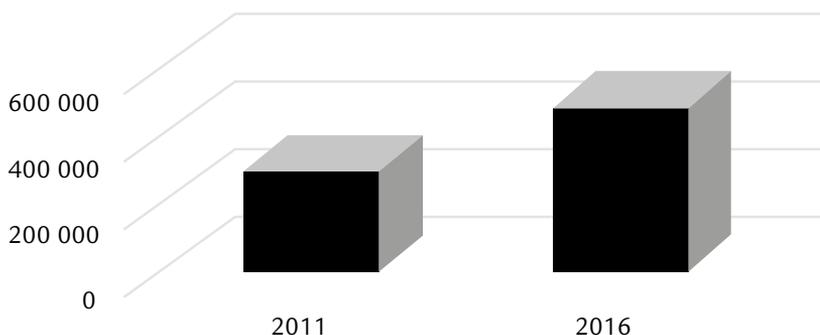
4. Del poder duro al poder blando: hilvanando el cambio

Durante los dos períodos presidenciales de George W. Bush, las tensiones entre Cuba y Estados Unidos ocurrían a diario. Incluso, este cúmulo de enfrentamientos sobrepasó la cuenca del Caribe para insertarse en otros países gobernados por la “izquierda”, como lo fueron Venezuela y Bolivia (Matthews, 2006). Después de 2008, cuando Obama gana la presidencia, se instaura un cambio de doctrina. A partir de entonces, el presidente aboga “por la búsqueda de la paz en la región y en el uso de herramientas diplomáticas y económicas para facilitar la transición democrática” (Dimitrova, 2011: 2). Incluso, la preferencia por la utilización de programas y alianzas comerciales llegó a comprenderse como un nuevo Plan Marshall (Dimitrova, 2011).

En Cuba también ocurrían cambios profundos en la cúpula gobernante. A raíz de la enfermedad de Fidel Castro, su hermano Raúl asumió el liderazgo del Estado, en 2006, de manera interina y desde 2008, con carácter oficial. No obstante, es válido señalar que Fidel Castro mantuvo funciones hasta 2011, por medio del poderoso cargo de Primer Secretario del Partido Comunista de Cuba (PCC). Las transformaciones que se gestaron bajo la mirada del nuevo gobernante se conocieron a escala internacional como reformas, aunque la prensa oficial cubana comenzó a elaborar sus artículos bajo la frase “actualización del proyecto socialista cubano”. Este fue el principio de un cambio radical en el discurso porque “por primera vez en la historia, el desenvolvimiento de la economía nacional reemplazó al discurso ideológico que colocaba a Estados Unidos como la principal amenaza de la población cubana” (Landaburo, 2016: 7).

Dentro de los trascendentales cambios que repercutieron en el ámbito social y económico, habría que resaltar la ampliación del trabajo por cuenta propia y la nueva Ley de Migración, de 2013. El desarrollo del trabajo privado contribuyó a que el Gobierno iniciara un proceso de disponibilidad laboral, con intenciones de incrementar la productividad del trabajo estatal y, por ende, incrementar la eficiencia de empresas e instituciones. Estas facilidades, a los pocos meses, colaboraron con el incremento de hostales y restaurantes privados, así como el número de trabajadores por cuenta propia (gráfico 2).

Gráfico 2
Evolución de trabajadores por cuenta propia en Cuba 2011-2016



Fuente: Elaboración propia. Información recopilada de Izquierdo Ferrer (2016) y Leyva (2011).

La nueva Ley Migratoria de 2013 simplificó los trámites de salida del país de las personas naturales y se convirtió en un punto de encuentro (aun con causas pendientes) entre el Estado y su migración. Incluso, cubanos que habían perdido la residencia en la isla podían iniciar trámites de repatriación. Siguiendo con la lógica de los incrementos, y con interrelación al aumento de la población migrante cubana, las remesas también se potenciaron. El propio Fidel Castro reconocía en 2006 que habían “provincias donde el 30 o el 40% de la gente recibe algo del exterior” (Ramonet, 2006: 680). Según Landaburo (2016: 77), “el trabajo por cuenta propia ha destacado como el catalizador de la transferencia de recursos entre privados”. No en balde las remesas encabezan la lista de los principales ingresos del Gobierno cubano (junto al turismo, el níquel y los servicios). Cálculos de la Cepal (2015) estiman que las cifras rondarían los 1800 millones de dólares.

Sin embargo, la inversión que se desarrolla por medio de las remesas tiene más trabas que oportunidades. El nudo gordiano, que representa una zancadilla a la expansión y potenciación del trabajo por cuenta propia, parte de las políticas establecidas por el Estado para “controlar” estas figuras económicas. La cautela, graficada en la frase “sin prisa, pero sin pausa” del presidente Raúl Castro, configura el proceso de reformas. El Gobierno visualiza “como una posible amenaza” el deseo de los cuentapropistas de mayor apertura económica. Ergo, la fuerza dirigente del PCC coloca trabas para su desenvolvimiento.

Un notable obstáculo es la ausencia de un mercado mayorista, por ende, los cuentapropistas tienen que hacer sus compras a un nivel minorista. Eso convierte a quienes desempeñan esta figura económica en revendedores, encareciendo el valor de los platos en los restaurantes, por ejemplo, y dificultando el consumo en ellos de un ciudadano que viva con un salario estatal. Otro inconveniente es que las actividades autorizadas no cubren el universo profesional. Los negocios más prósperos incluyen a los transportistas, hostelería para extranjeros y restaurantes.

Esta última dificultad ha tenido un efecto contraproducente para el Estado, porque resulta que los profesionales abandonan sus puestos laborales estatales para

dedicarse a actividades más prósperas económicamente. Entonces, puede encontrarse arquitectos vendiendo ropa, economistas dirigiendo restaurantes e ingenieros civiles administrando hostales. Además, a pesar que el discurso del PCC aprueba el trabajo por cuenta propia, estructuras medias y bajas de la sociedad, con el consentimiento de ciertos dirigentes, se convierten en un pesado lastre para el desenvolvimiento de la forma no estatal de gestión. Mediante multas y cierres “funcionarios intermedios e inspectores velan por un tope al enriquecimiento privado, sobre todo por el miedo de las autoridades al aumento de las diferencias sociales” (Landaburo, 2016: 105).

Estos hechos, sumados al alto índice de migración, afectan la mano de obra profesional del Estado, creando una situación insostenible en sectores estratégicos, como educación, salud, construcción y ciencias. También se debe tomar en cuenta que los servicios profesionales hacia el exterior, como una fuente de ingresos del Gobierno cubano, han contribuido a la carencia de médicos en hospitales y policlínicas.

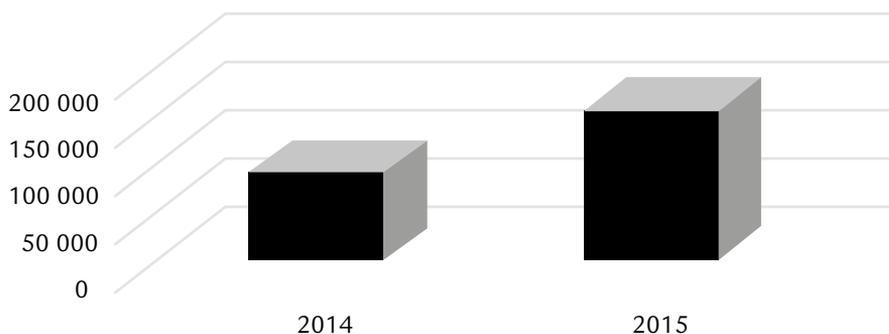
Mientras todo esto marca el contexto social cubano, Barack Obama visitaba Cuba en marzo de 2016. Minutos después de reunirse con Raúl Castro en el Palacio de la Revolución, el presidente visitante participó en un foro con los “nuevos” emprendedores de la isla. En su discurso, afirmó que estaba reunido con ellos “para decir que Estados Unidos quiere ser vuestro socio” (EFE, 2016). También afirmó que “más estadounidenses viniendo a Cuba significa más clientes para sus negocios” (*ibid.*). Declaraciones como esta resaltan las dificultades del escenario cubano para la prosperidad de los negocios privados y contrastan con la “aprobación a medias” del Gobierno cubano a estas actividades. También ganan credibilidad, por el aumento del arribo de turistas estadounidenses a Cuba (a pesar que viajar por ocio a este país esté prohibido) y la conexión aérea solo era permitida mediante vuelos chárter.

Durante décadas, el destino Cuba estuvo prohibido para el vacacionista estadounidense. Esta característica era uno de los absurdos del poder duro que Estados Unidos aplicaba a la isla porque otros países (República Islámica de Irán y República Democrática de Corea del Norte), que conformaban el “eje del mal”, según George W. Bush, recibían a turistas estadounidenses. A pesar del acercamiento entre Cuba y Estados Unidos, esta es una cuenta pendiente, pues su aprobación solo puede ser gestionada en el Congreso estadounidense, en el cual los republicanos tienen mayoría.

La estrategia de proximidad aplicada por Estados Unidos atravesó diversas fases. La primera de todas fue dismantelar muchas de las trabas que provenían del Gobierno de Bush. La segunda, concretar una relación de respeto entre ambas naciones, por medio de la diplomacia. Del lado cubano, Raúl Castro (2012) abogó siempre por una discusión frontal: “Solo es posible avanzar a partir del respeto mutuo, que implica la observancia de los principios del Derecho Internacional y de la Carta de las Naciones Unidas; entre ellos, la igualdad soberana de los Estados, la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos” (*ibid.*).

Obama, como principal patrocinador de su doctrina, amplió a 12 las categorías en las que un ciudadano de su país podría viajar a la isla, ampliando las posibilidades de lo que ellos consideraban “contacto pueblo a pueblo”. Intercambios culturales, educativos y científicos sí reciben la aprobación del Gobierno, beber mojitos y tomar sol en una playa, no. A pesar de ello, en el año 2016 comenzaron los vuelos comerciales entre ambos países (gráfico 3).

Gráfico 3
Evolución de visitantes estadounidenses a Cuba
(No se incluye a población cubanoestadounidense)



Fuente: Elaboración propia. Información recopilada de Onei (2016).

Al papel que juega el incremento en los viajes de turistas estadounidenses se unen los estrechos vínculos de los migrantes con sus familias en Cuba. El propio Obama ilustró la importancia de estos contactos en una estrategia de poder blando desde el 17D, cuando declaró que “los cubanoestadounidenses y sus familias eran los mejores embajadores de sus valores” (Office of the Press Secretary, 2014). Sus intenciones resultaron evidentes cuando afirmó que, liberando el límite de remesas para Cuba, se iban a apoyar proyectos humanitarios para “el pueblo cubano y el sector privado emergente” (*ibid.*). Una y otra vez el presidente apunta hacia los agentes del cambio en la isla: el sector cuentapropista que, como parte del pueblo, puede transformar la estructura social cubana. Ciudadanos más empoderados pueden presentar mayores plataformas de exigencias al PCC; el cambio de régimen por ahí comienza.

El legado de Obama, después de que finalice su mandato presidencial, provoca desencantos dentro del Gobierno cubano. Esteban Morales Domínguez, una de las voces de la academia en la isla que más conoce de Estados Unidos, manifestaba su decepción después del 17D. Dejando a un lado las emociones del proceso de normalización, para el autor, Obama “nunca se propuso cambiar la estrategia de política, sino, si acaso, solo los métodos y sus mecanismos de instrumentación” (Morales Domínguez, 2016). Es justo señalar que se trata de un cambio palpable, así se traduzca solo en los mecanismos, pues las estrategias de poder blando crean escisiones en un escenario donde las prácticas de poder duro marcaron el accionar por largos años.

El camino de estos cambios parecería ser incierto con la próxima salida del poder de Obama en 2017 y su sucesión por el republicano Donald Trump. Entre los cambios en el *statu quo* que se esperan ha figurado varias veces el tema de las relaciones con Cuba. La preferencia de una estrategia de poder blando o duro se coloca, entonces, sobre la mesa. No obstante, se espera de Obama que, de alguna forma, garantice la irreversibilidad de su legado. Dentro del órgano oficial del PCC, el periódico *Granma*, se han alzado voces para divulgar las prerrogativas del presidente con Cuba (Cornelio y Alfonso, 2015). El bloqueo o embargo de Estados Unidos a Cuba solo puede ser eliminado por el Congreso estadounidense, pero esto no quita

que el presidente pueda desbrozar aún más el camino. “Obama tiene posibilidades ilimitadas para modificar de manera significativa las restricciones vigentes y vaciar al bloqueo de su contenido fundamental mediante el ejercicio de sus prerrogativas con determinación”, afirmaron Cornelio y Alfonso (2015), funcionarias del Ministerio de Relaciones Exteriores (Minrex) de Cuba. Dos años después del 17D, Esteban Morales resume el corazón de la estrategia estadounidense con Cuba: “Garrote contra la dirección de la revolución y zanahoria para tratar de conquistar a la sociedad civil cubana” (Morales Domínguez, 2016).

5. Consideraciones finales

En estos momentos, entre ambos Estados existe una “agenda en blanco”, en la que poco a poco se van insertando temas considerados “espinosos” por el Gobierno cubano, como la democracia, los derechos humanos, la aviación civil y la migración. El Gobierno estadounidense traza las reglas y empuja a su par socialista hacia un sitio en el cual se siente cómodo; potencia el envío de remesas y apoya a los emprendedores privados mientras Cuba los controla de manera asfixiante y limita sus negocios y ganancias.

En ese contexto, el poder blando se convierte en la estrategia planteada por debajo del tablero; las remesas, como recurso económico, están cambiando la estructura social de Cuba. Estos recursos monetarios son enviados por migrantes cubanos en EE. UU., gracias a las facilidades otorgadas por el Gobierno estadounidense, y tienen el potencial de cambiar el status social de sus familias en Cuba, al crear soluciones para sus dificultades financieras y, por ende, sus necesidades básicas. Las familias que deciden invertir ese dinero se convierten en cuentapropistas, desarrollando sus recursos monetarios en los negocios más prósperos: restaurantes y hostales. A esto hay que sumarle la vigencia de la Ley de Ajuste Cubano, que permite que el ciudadano de la isla que pise tierra estadounidense tenga derecho a la residencia y a innumerables beneficios. El flujo de migrantes cubanos hacia EE. UU. se incrementa cada día más. Por tanto, serán ciudadanos que, una vez establecidos, ayudarán a sus parientes en la isla.

Los cuentapropistas cuatripligan (cifra conservadora) sus ingresos con respecto a los trabajadores estatales. Su nivel de vida sobrepasa la media social. Se compran bienes (casas, autos, tierras) y establecen patrones de consumo propios de la sociedad capitalista. A mediano plazo, tendrán mayores “aspiraciones” de poder, no ya solo económico, sino también político. Hacia ahí se dirige la estrategia del garrote y la zanahoria. Además, mediante el contacto creciente entre turistas estadounidenses y pueblo cubano, los “valores” de los que tanto habla Obama y su *establishment* serán transmitidos, sin intermediarios. Ya no será necesario presionar en la mesa de conversaciones al Gobierno socialista, el propio pueblo preguntará por su derecho de reunión, por la democracia liberal, por sus derechos políticos, por la rendición de cuentas, en fin, por una lista larga e inagotable de esos “valores”.

La estrategia de poder blando apuesta a que, a largo plazo, esto se convierta en una enfermedad terminal para quienes controlan los hilos del poder del PCC, ya que, por la vieja amenaza de los lobos disfrazados de ovejas, la dirigencia cubana aún conserva reglas de Gobierno de una ciudadela sitiada. La estrategia de supervivencia sobresale por encima de todo raciocinio pues el PCC trata con recelo a los

cuentapropistas. El trabajo privado y su expansión se debieron a una estrategia que buscaba dotar de eficiencia a la empresa estatal socialista. Por tanto, el empoderamiento de los cuentapropistas nació con obstáculos que, a la postre, cercenan su propio desarrollo. Por detrás de esto, queda la esperanza de cambio de la población cubana. Su aspiración de subsistencia económica entorpece cualquier valoración objetiva del actual contexto. Las preocupaciones por la soberanía, la justicia social o el futuro del país, a largo plazo, pueden quedar en segundo plano, ante apremios por alcanzar un progreso económico largamente postergado, que ahora parecería alcanzable, en parte gracias al poder blando.

6. Bibliografía

- Agencia EFE (2016). “Obama promete ayudar a emprendedores cubanos y potenciar acceso a internet”. *Agencia EFE*, marzo 21, Economía. Recuperado el 22/8/2016 de goo.gl/GmMk4s.
- Altamirano, Teófilo (2009). *Migración, remesas y desarrollo en tiempos de crisis*. Lima: PUCP.
- Canales, Alejandro (2008). “Remesas y desarrollo en América Latina: una relación en busca de teoría”. *Migración y desarrollo* n.º 11: 5-30.
- Castro, Raúl (2012). “Discurso del General de Ejército Raúl Castro Ruz, primer secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la clausura del IV Período Ordinario de sesiones de la VIII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en el Palacio de Convenciones, el 20 diciembre de 2014”. Recuperado el 10/8/2016 de goo.gl/3AKg2z.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2015). “Cuba”. Recuperado el 10/8/2016 de goo.gl/SXO57d.
- Cornelio, Ariadna y Alfonso Gretter (2015). “Lo que Obama puede hacer para modificar sustancialmente la aplicación del bloqueo contra Cuba”. *Granma*, febrero 10, Mundo. Recuperado el 2/8/2016 de goo.gl/nqcVTR.
- Chimhowu, Admos, Jenifer Piesse y Caroline Pinder (2005). “El impacto socioeconómico de las remesas en la reducción de la pobreza”. En Samuel Munzele Maimbo y Dilip Ratha, coord. *Las remesas: su impacto en el desarrollo y perspectivas futuras*, Colombia: Banco Mundial: 67-88.
- Dimitrova, Anna (2011). “Obama's Foreign Policy: Between Pragmatic Realism and Smart Diplomacy?” *ICD Academy*. Berlín: Institute for Cultural Diplomacy. Recuperado de goo.gl/YXGKBt.
- Fierke, Karin (2007). “Constructivism”. En Tim Dunne, comp. *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Nueva York: Oxford University Press: 60-74.
- Guarnizo, Luis Eduardo (2004). “Aspectos económicos del vivir transnacional”. *Colombia Internacional* n.º 59: 12-47.
- Izquierdo Ferrer, Lissett (2016). “Cuba: cifra de cuentapropistas supera el medio millón”. *Bohemia*, abril 30. Recuperado el 24/8/2016 de goo.gl/YBU3oe.
- Landaburo Sánchez, Liosday (2016). *Confabulaciones en la Cuba de las reformas: la familia transnacional cubanoamericana ante el cuentapropismo y el trabajo de la tierra*. Quito: Flacso, Sede Ecuador.

- Leyva, Anneris Ivette (2011). "Continuar facilitando el trabajo por cuenta propia". *Granma*, mayo 27, Nacional. Recuperado el 11/8/2016 de goo.gl/eMCzJS.
- Matthews, Robert (2006). "EE. UU. ante los desafíos de América Latina". *Papeles* n.º 93: 131-139.
- Mesa-Lago, Carmelo (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Cuba*. Santiago de Chile: Naciones Unidas/Cepal.
- Morales Domínguez, Esteban (2016). "Los engaños de Obama". Recuperado el 10/8/2016 de goo.gl/EROvV3.
- Morales, Emilio (2016). "Cuba: el mercado de remesas con el crecimiento más dinámico de América Latina". *The Havana Consulting Group and Tech*. Recuperado el 15/11/2016 de goo.gl/7lQZg0.
- Nye, Joseph (2010). "The future of soft power in US foreign policy". En Parmar, Inderjeet y Michael Cox, ed. *Soft Power and US Foreign Policy. Theoretical, historical and contemporary perspectives*, Estados Unidos: Routledge: 4-12.
- _____ (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus.
- Office of the Press Secretary (2014). "Statement by the President on Cuba Policy Changes". Recuperado el 16/08/2016 de goo.gl/Xymn8c.
- Oficina Nacional de Estadística e Información [Onei] (2016). "Anuario Estadístico de Cuba Turismo 2015". Recuperado el 10/08/2016 de goo.gl/5N6TLE.
- Onuf, Nicholas, comp. (1998). *International Relations in a Constructed World*. Nueva York: M.E. Sharpe.
- Preciado Coronado, Jaime y Pablo Uc González (2011). "Cuba en el nuevo sistema interamericano del siglo XXI". En Ayerbe, Luis, ed. *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*. Barcelona: Editorial Icaria: 47-68.
- Ramonet, Ignacio (2006). *Cien horas con Fidel*. La Habana: Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado.
- Solimano, Andrés (2005). "Remesas a la región andina". En Donald Terry y Steven R. Wilson, coord. *Remesas de inmigrantes: moneda de cambio económico y social*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo: 265-280.
- Terry, Donald (2005). "Las remesas como instrumento de desarrollo". En Donald Terry y Steven R. Wilson, coord. *Remesas de inmigrantes. Moneda de cambio económico y social*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo: 3-22.
- Tickner, Arlene (2002). *Los estudios internacionales en América Latina. ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?* Bogotá: Alfaomega.

Crisis en la frontera colombo-venezolana: tensión entre seguridad nacional e integración regional

Crisis in the Colombian-Venezuelan frontier: the tension between national security and regional integration

Juan Pablo Torres Rodríguez

Miembro de la Junta Directiva del Observatorio de Derechos y Justicia-Ecuador

Correo electrónico: jptrez1985@gmail.com

Recibido: 15-septiembre-2016. Aprobado: 07-noviembre-2016.

Resumen

Desde el 11 de septiembre de 2001 existió, a escala mundial, un retorno a la seguridad basada en acciones militares. Los eventos ocurridos en la frontera colombo-venezolana a finales de agosto de 2015 son la muestra fehaciente de que el orden mundial y regional aún activa sus mecanismos militares como estrategia de seguridad de primer orden. La integración regional entonces se ve amenazada por las escaramuzas fronterizas que llevan a la militarización de estas zonas; ello evidenció una tensión clásica entre la seguridad nacional del Estado frente a las crisis humanitarias y los derechos humanos.

La respuesta a esto no es sencilla y puede tener varios mecanismos, los cuales necesitan, en lo prioritario, una fuerte estructura institucional de la cual carecen en la actualidad muchos países de la región que mantienen la visión clásica de la defensa y la soberanía territorial frente a los derechos humanos.

Palabras claves: crisis, frontera, Colombia, Venezuela, integración, securitización, derechos humanos, militarización.

Abstract

Since september 11 of 2002, there has been, worldwide, a turnback to the security concept based on military actions. The events that happened in the Colombian-Venezuelan frontier, since august of 2015 are the reliable fact that the world order and the regional ones still activates their military mechanisms as a first order security strategy. The regional integration and cooperation is threatened by the frontier skirmishes that militarized this areas. Nevertheless the serious thing about this situation

is not only the repercussion in integration. The answer ain't easy, it can have several mechanisms, most of them need a strong institutional structure, which most countries or the region lack off these days, that prioritized the defense and the territorial security vs the human rights.

Keywords: crisis, frontier, Colombia, Venezuela, integration, securitization, human rights, militarization.

1. Introducción

El propósito de este trabajo es mostrar a la crisis fronteriza sucedida en el año 2015 entre Colombia y Venezuela como una afrenta o retroceso a los esfuerzos de integración regional promovidos, primordialmente, por las organizaciones internacionales, a la luz del liberalismo institucional como teoría de las relaciones internacionales.

En agosto de 2015, tras ciertas tensiones protagonizadas entre policías y presuntos miembros de grupos al margen de la ley, el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, decidió cerrar los pasos fronterizos de Bolívar, Ureña, Junín, Capacho Libertad y Capacho Independencia en la frontera con Colombia. El resultado fue la expatriación de más de mil ciudadanos colombianos, lo que generó una fuerte crisis humanitaria fronteriza que se agudizó con el estado constitucional de excepción (Sánchez de Rojas Díaz, 2015: 5) y la militarización de dichos pasos fronterizos. Esto forzó a que cientos de familias se desplazaran con enseres domésticos y niños en sus hombros. Las imágenes captadas por los medios de prensa internacional atrajeron la atención de algunos organismos como la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA, por sus siglas en inglés). Todo esto en el lapso de aproximadamente veinte días.

Ante esta situación, la integración regional puede verse amenazada, más aun frente la imposibilidad de sus organismos regionales para dar respuesta al problema. Ni la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) ni la Organización de Estados Americanos (OEA) han brindado una solución definitiva a los problemas fronterizos, incluyendo corredores humanitarios e incluso una solución de refugio de una mediana permanente.

Es importante acotar que la crisis de la frontera entre Colombia y Venezuela es una demostración del debilitamiento de las organizaciones regionales y del avance de las nuevas dinámicas de seguridad sobre la región, posteriores al 11 de septiembre de 2001.¹ En tal sentido, Sánchez afirma que la Unasur no pudo dar una solución inmediata a esta crisis, cuestión que sí logró en 2008, durante el bombardeo colombiano

1 El atentado al World Trade Center, perpetrado por el grupo terrorista Al-Qaeda en la ciudad de Nueva York, puso en tela de duda a la seguridad mundial. Este ataque, distinto a las batallas que se disputaban anteriormente, carece de enemigo definido y de territorio de batalla. Ello conllevará a que el Departamento de Seguridad Nacional estadounidense considere que organizaciones terroristas como Al-Qaeda deben ser neutralizadas directamente. De este modo, se hace recurrente la militarización de algunos países de Oriente Medio, el refuerzo de seguridades fronterizas, incluidos los aeropuertos y puntos de ingreso. Dentro de esta nueva dinámica securitaria el terrorismo adquiere una relevancia significativa para los objetivos de la seguridad nacional en los países de Occidente. En este marco contextual, la línea securitaria delineada por Estados Unidos abarcará ampliamente a la región latinoamericana, en especial a Colombia, por considerar que dicho país alberga organizaciones terroristas de izquierda.

a la región ecuatoriana de Angostura, evitando con su intervención diplomática otro tipo de consecuencia (Sánchez de Rojas Díaz, 2015: 7).

Por otro lado, la OCHA manifestó su preocupación por las cifras que arrojó el estado de excepción decretado por el presidente Maduro. En total, la crisis contabilizaba en su primer informe de situación, a siete días del decreto, 1088 repatriados, de los cuales 244 eran menores de edad, 929 albergados y más de 4000 que retornaron voluntariamente ante la violenta situación (OCHA, 2015: 1).

Ahora, cabe analizar si las acciones realizadas por el gobierno venezolano y su posterior crisis podría reflejarse como una amenaza a los avances efectuados por la integración regional enmarcándose en el debate clásico nuevamente entre securitización y neorrealismo frente a liberalismo institucional. Adicionalmente, se centra la cuestión de si los grupos al margen de la ley y la violencia en las fronteras son causas o consecuencias de esta tensión.

Podría entonces afirmarse que los asuntos fronterizos aún manejan dinámicas lejanas a los intereses de integración y que las políticas de seguridad en estas zonas son netamente realistas. Por tanto, ¿de qué manera desentrañar esta dialéctica? Una opción es hacerlo mediante un análisis académico de las acciones tomadas por los Estados a favor o en detrimento de la integración; a la vez, enmarcar estas dentro de la protección a los derechos humanos que propugnan los organismos regionales de integración.

El presidente Nicolás Maduro, desde varios escenarios mediáticos, incluidos la televisión pública y la revista gubernamental *Nueva Frontera de Paz*, ha expresado su decisión de continuar con el estado de excepción con respuestas enérgicas a la “constante agresión de los elementos más rancios de la burguesía y sus aliados narcotraficantes contrabandistas, paramilitares, entre otras secuelas del capitalismo” (Maduro, 2015: 2), promoviendo una visión de la defensa clásica de la seguridad y soberanía de Venezuela.

2. La securitización fronteriza: un enfoque realista

Los episodios de violencia² ocurridos en la frontera colombo-venezolana se enmarcan dentro de la securitización. Esta teoría de alcance medio dentro de las relaciones internacionales se caracteriza por la construcción de amenazas, las cuales, por su carácter emergente, exacerbaban o tienden a recrudecer las acciones políticas del Estado, llevando así a una ruptura de normas para enfrentar dichas amenazas (Buzan, Weaver y DeWilde, 1998: 37), aunque esto resulte complicado en términos de securitización. Entonces, y de acuerdo con la teoría, el Estado venezolano es un agente securitizador y las zonas fronterizas son concebidas como amenazas constantes. Estas zonas se securitizan por medio de reformas legales o mediante la ruptura del orden jurídico establecido (Buzan, 2006: 35).

La securitización en ese sentido se denomina restringida, pues se ciñe a la aplicación de medidas coercitivas de carácter militar para enfrentar a la amenaza (Buzan, Weaver y DeWilde, 1998: 134); por ello, esta se relaciona con los postulados realistas de relaciones internacionales. Para el realismo, la anarquía internacional, así como la

2 En agosto de 2015, un tiroteo entre miembros de fuerzas militares venezolanas y aparentes grupos criminales cobró la vida de dos miembros de las fuerzas del orden venezolanas, ocasionando o desatando una oleada securitizadora en las fronteras.

falta de un Gobierno central, junto con la multitud de unidades y el conflicto inherente entre las mismas, son los postulados básicos para su teoría (Morgenthau, 1994: 217).

Con estas breves consideraciones teóricas, la amenaza fronteriza, construida por medio del discurso, encuentra legitimidad en el campo de acción militar mediante el cierre de fronteras y posterior violación al derecho a la movilidad de los ciudadanos colombianos que residen en las zonas de conflicto. Lo que cabe analizar aquí es si la militarización generaría un nivel de incidencia que podría repercutir dentro de los procesos de integración regional sudamericana que promueve el principio de la libre movilidad.

Por otro lado, el Gobierno colombiano intercedió por medio de organismos como la OEA la reapertura de las fronteras y evitar con ello la deportación de cientos de ciudadanos colombianos. Es importante destacar que el cierre de frontera y posterior militarización de la misma es potestad de Venezuela, en ejercicio del estado de excepción constitucionalmente consagrado en el cual Colombia únicamente podría interpelar a las negociaciones para la reapertura de la misma.

Las posiciones son diversas y pueden ser amalgamadas desde la teoría. No existe proceso securitizante restringido³ que se aleje de la militarización, así como tampoco existe un *accountability* o rendición de cuentas que pueda ser puesto en marcha dentro de estos procesos; por ende, no solo constituyen un debilitamiento de la integración regional sino que afectan a los derechos humanos (movilidad e integridad) de poblaciones marginales, exacerbando así la crisis migratoria.

Se trata de una estrategia clásica de defensa dentro del territorio de un Estado soberano. Esto, en palabras de Jackson y Sorensen (2007), es el retorno al pensamiento constante de guerra y a la seguridad fronteriza como principal interés de defensa. La posible contradicción existente entre el interés nacional de Venezuela y el interés regional podría interpelar a la clásica visión del institucionalismo liberal. Tickner y Pardo (2003) sostienen que la visión realista de frontera solo se gesta con facilidad en contra de grupos al margen de la ley, sosteniendo el caso del conflicto colombiano. Los Estados ven poco probable ser derrotados por un grupo minoritario, por eso activan de manera presuntamente eficaz a sus fuerzas del orden para restituir la institucionalidad democrática sobre zonas desbordadas por la violencia.

El realismo clásico de Morgenthau delinea ciertos postulados que no varían con respecto a las acciones militares de países como Venezuela. Para el internacionalista mencionado, “las sociedades nacionales deben su orden y su paz a la existencia de un Estado que, dotado con el poder supremo dentro del territorio nacional, guarda la paz y el orden” (Morgenthau, 1994: 235). Salvaguardar la paz y el orden se convierte, para el Gobierno venezolano, en la prerrogativa más importante, priorizando la visión de la seguridad nacional sobre otros procesos políticos internacionales como la integración, por una razón primordial: la paz y el orden se constituyen en la base del Estado;

3 De acuerdo con lo que afirma Buzan, la securitización restringida busca proteger a la población como base del Estado, como un elemento sustancial que no puede ser soslayado, pues amenazaría la vigencia del mismo (Buzan, 2006: 27). Por otro lado, se puede reseñar que la explicación de Buzan surge con el afán de diferenciación de otros conceptos que han surgido con respecto a la seguridad, como el de seguridad humana. La seguridad humana es definida por Charles Philippe David como la protección de todos los individuos de las amenazas ambientales, económicas, de salud, personales y políticas (David, 2008). Owen (2013) coincide en determinar distintos ámbitos de la seguridad humana: global, política, económica, societal, ambiental. Sin embargo, estos conceptos no son tomados en cuenta para el presente trabajo, pues la actuación gubernamental venezolana se limita a la vieja usanza de las armas, como se evidenciará.

aquel Estado que ejerce el monopolio de la violencia legítima, visto así por Weber y caracterizado por Morgenthau como tal.

Ante ese escenario, sobre la posibilidad de integración y al respeto a los estándares internacionales de derechos humanos de que sean vulnerados, Catherine Waltz (1988: 13) explica este fenómeno aduciendo que el interés nacional se convierte en una guía que obliga a los líderes a tomar decisiones de forma casi automática, pues no existe mayor ámbito de decisión si se quiere la supervivencia estatal.

Concordante con aquello, Freddy Rivera (2012: 21) señala que las políticas securitizadoras no son deseables; todo lo contrario, pues conllevan el quebrantamiento de normas establecidas y, por lo general, tienden a fundamentarse en estados de excepción o decretos presidenciales. Por ello, necesariamente la falta de rendición de cuentas expone a la sociedad civil al detrimento de sus derechos humanos, cuestión clara en este caso de estudio, que por su notoriedad internacional atrajo la ayuda humanitaria de diversos organismos internacionales.

Es importante aclarar que la integración regional parte de la cooperación, aquella cooperación que solo es loable dentro de un sistema internacional liberal. Keohane (1988: 132), precursor del liberalismo institucional, expresa que esta teoría de por sí da por hecha la existencia de intereses mutuos entre los actores internacionales (Estados, Organismos Internacionales y ONG) que por ende llevarán a la cooperación. Sin embargo, distingue la cooperación de los intereses mutuos, señalando a la primera como una suerte de adaptación, lejos de un juego de posibilidades en el cual los intereses mutuos son mayores a los contrapuestos.

Por eso, para Keohane el compromiso entre Estados y actores internacionales adquiere validez, como en este caso en la integración regional, cuando se ponen de común ciertos acuerdos que conllevan a beneficios para todos los actores de la integración:

La riqueza y el poder se vinculan en las relaciones internacionales por medio de las actividades de actores independientes de los cuales los más importantes son los Estados, no subordinados a una jerarquía gubernamental mundial. No hay ningún distribuidor de recursos con autoridad: no podemos hablar de una “sociedad mundial” que tome decisiones acerca de resultados económicos. No existe ningún grupo de normas consistente ni activable. Si los actores pretenden incrementar su bienestar por medio de la coordinación de sus políticas, deben hacerlo pactando y no invocando algún tipo de directiva esencial (Keohane, 1988: 33).

Los liberales consideran a la cooperación internacional como parte de la economía mundial. Los intereses de integración regional se enmarcan dentro de la cooperación internacional y los postulados liberales, por eso no puede pretenderse insertar políticas securitizantes como la venezolana dentro de un contexto de integración regional. La política internacional en materia de seguridad es analizada a la luz del contexto de las organizaciones internacionales (Keohane, 1988: 37).

Es importante entender que la crisis en la frontera colombo-venezolana no es por sí sola un asunto que merezca políticas de securitización, pues no se adecua a lo que la teoría establece como amenaza a la seguridad, sino a la tensión frecuente entre la seguridad nacional y las garantías universales de los derechos humanos. En este sentido, no se han verificado enfrentamientos armados que puedan presumir que el

Estado venezolano se encuentre en peligro como para militarizar la frontera o tomar medidas securitarias que rompan el orden jurídico establecido.

Se observa que ha existido cierto incremento de la violencia en las líneas de frontera que pueden considerarse como actos delictivos y poner en alerta a las fuerzas del orden venezolanas. La seguridad nacional del Estado⁴ conlleva una directa amenaza; en este caso han existido enfrentamientos esporádicos. La estrategia del Estado venezolano sobre el Estado de emergencia, emitido por su mandatario Nicolás Maduro, al parecer permitió conformar una amenaza securitizadora en la frontera causada por el desplazamiento de población colombiana hacia territorio venezolano.

Los procesos de deportación de miles de colombianos generan una contradicción entre los fines de la integración mediante la movilidad ciudadana y en especial al concepto de ciudadanía sudamericana⁵ impulsado por la Unasur. Rodrigo Álvarez Valdés (2009: 3), en su ensayo “Unasur: desde la perspectiva subregional a la regional” concluye que dicho organismo difícilmente logrará constituirse en un referente de integración regional si en su pilar no se encuentra, en primer término, la confianza en la seguridad y la consolidación de una zona sudamericana de paz, que ponga fin a conflictos fronterizos antiguos y nacientes mediante un Consejo de Seguridad Sudamericano; que permita, por medio de la confianza, el desarrollo de medidas que conlleven a las naciones a estrechar lazos entre sus propias fuerzas armadas, considerando las áreas de cooperación y las distintas relaciones entre las mismas. Además, indica que otro de los retos que enfrenta la organización es la necesidad de reconocimiento y legitimidad que deben brindarles los propios Estados a escala supranacional en la cual todos deberán tener participación activa.

Lo que Álvarez señala en términos académicos podría aseverarse como el retorno a un enfoque liberal, tendiente a buscar la cooperación y consenso entre actores internacionales, además de la propuesta de un Consejo de Seguridad que procure la confianza entre los mismos con la tendencia de amalgamar las preocupaciones securitarias de las naciones en un solo organismo internacional. La tendencia a buscar la integración regional parte de un análisis liberal de las relaciones entre países de la región, lo cual deja de lado los constantes roces fronterizos, nacidos del Plan Colombia y consolidados en los grupos armados y el tráfico constante en las fronteras colombianas.

La Unasur, y a su vez el referido Álvarez, apoyado por Briones (2008), prescinde de un análisis securitario del conflicto armado colombiano y de su visión internacional como un problema regional, caracterizado por los picos de violencia en los Gobiernos de Uribe que polarizaron el conflicto, generando que Colombia, de acuerdo con la Agencia de la ONU para los Refugiados (Acnur, 2007: 3), sea el segundo país con mayor cantidad de desplazados y refugiados en el mundo.

El planteamiento liberal de apoyo regional a la seguridad parte de la idea, estructurada en la teoría, de medidas de confianza mutua. Este tipo de medidas son caracterizadas por Tulliu y Schmallberger (2001: 112) como aquellas emprendidas

4 Un reportaje del *Nuevo Herald* afirma que las detenciones y deportaciones colombianas en la frontera son constantes. A pesar de que los enfrentamientos con grupos al margen de la ley son esporádicos, el cierre de la frontera se dio por una confrontación con armas de fuego entre dos presuntos sicarios colombianos en moto y oficiales de inteligencia venezolanos. Recuperado de goo.gl/IIZMEE.

5 La Resolución n.º 27-2012 propone el proceso de construcción de la ciudadanía sudamericana, dando prioridad a la dimensión migratoria (Unasur, 2012).

por los Estados con el afán de generar políticas militares nacionales que permitan superar problemas comunes o errores que podrían llevar a posibles tensiones; el afán de estas medidas es introducir transparencia y predecibilidad en las relaciones militares estatales, visibilizando las intenciones y reduciendo las dudas sobre posibles ataques o acciones militares sorpresa, frenando de cierta manera el uso coercitivo de la fuerza militar.

En apariencia, se registra una contradicción entre las acciones tomadas en la frontera colombo-venezolana y el afán de integración regional propuesto por Unasur, que plantea, nuevamente, la discusión entre realismo y liberalismo, lo cual, al parecer, no brindaría una solución a corto plazo para los refugiados colombianos, generando así, de cualquier modo, el detrimento en los derechos humanos de los refugiados y desplazados, tanto colombianos como venezolanos en frontera.

Son muchas las familias que se desplazan por la complicada geografía fronteriza, cargando a sus espaldas los pocos enseres que son parte de su diario subsistir.⁶ Por si eso fuera poco, la crisis abordada en el presente texto se aunó a aquella mundial de los refugiados sirios en Europa, de manera contextual. Sin embargo, tanto sirios como colombianos son solo el eslabón débil del poder: la cadena de efectos securitarios poco hace por apoyar a los marginales. Todo lo contrario, son las muestras del uso del poder y de la existencia de políticas realistas en los países, tanto en crisis como desarrollados que no esperan la oportunidad de negar el refugio y convertir a los seres humanos en problemas para la seguridad de la nación. En el siguiente acápite insertaré a la crisis dentro del problema mundial de refugio y su dinámica violatoria a los derechos humanos. La frontera no solo revela lo grave de la situación sino que, lejos de integrar, divide a los seres humanos en legales e ilegales.

3. Corolario: los derechos humanos, el eslabón más débil de la cadena securitaria

Los derechos humanos en estricto sentido se ven constantemente amenazados por las políticas estatales securitarias. Freddy Rivera (2012: 22) señala que existe una completa disociación entre estas medidas y el respeto a los derechos humanos; sin embargo, a su modo de ver, una correcta rendición de cuentas y control institucional puede ser el puente que permita caminar por la escabrosa quebrada al vacío entre la ruptura de normas y el respeto a los derechos humanos. Dicho autor coincide en apreciar a la securitización como un proceso que carece de controles institucionales; por ende, genera mayor vulnerabilidad a los derechos humanos. No obstante, señala que la existencia de control constitucional podría amalgamar estos procesos con los regímenes de derechos humanos (Rivera, 2012: 23).

En similar sentido, es importante llegar a establecer una visión de los derechos humanos. Dicha perspectiva comporta un análisis amplio, pues el hecho de que estos derechos partan de perspectivas declarativas y sean difusos conlleva por parte del Estado una obligatoriedad de garantizar los mismos; precisamente lo opuesto sucede cuando se ponen en marcha las políticas securitarias.

⁶ Medios de comunicación de alrededor del mundo han llenado sus páginas con fotografías de cruces inhumanos por la frontera. Recuperado de goo.gl/DIKnzm.

Ferrajoli conceptualiza a los derechos humanos de manera amplia, puntualización que sirve para este trabajo porque permite ahondar en su verdadero significado y la amplitud del mismo. Para el mencionado tratadista, los derechos humanos son fundamentales y por tal comportan ciertas características que los hacen innatos a la calidad de ser humano, pues estos corresponden universalmente a todos los seres humanos por estar considerados como personas (Ferrajoli, 2003: 19).

La política securitaria venezolana, analizada en el presente trabajo, conlleva una problemática grave. Rivera coincide en indicar que en el desplazamiento se evidencia las falencias gubernamentales para la protección del derecho humano: los seres humanos que son desplazados, en este caso los colombianos que son desterrados de Venezuela, son invisibilizados en el país de llegada y lanzados a una suerte de peregrinaje en el cual, lejos de encontrar la protección necesaria para sus derechos humanos, son propensos a ser soslayados por su Estado de origen, ocasionando una doble violación estatal de los derechos humanos (Rivera, 2012: 21).

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios llegó a establecer, a menos de dos meses de la crisis, una situación sumamente alarmante en la frontera colombiana norte. En estos informes se evidencian estrategias poco claras que permitan establecer soluciones para la crisis, así como la priorización de políticas securitizadoras que exacerban la seguridad nacional frente a los preceptos de los derechos humanos de los refugiados colombianos (OCHA, 2015: 3).

En lo que respecta al derecho humano a la vivienda, los albergues alertaban la presencia de más de 600 personas en ese momento en el Departamento de Norte de Santander, en la frontera colombiana. De estas personas muy pocas contaban con acceso a la educación en escuelas cercanas a los albergues, la asistencia sanitaria y médica era escasa y la reinserción a la sociedad colombiana compleja (*ibid.*).

Cabe aquí, entonces, realizar un análisis de la proporcionalidad de las medidas securitarias en contraposición con los derechos de los ciudadanos colombianos refugiados. Tanto el concepto de soberanía y seguridad nacional priorizado por parte del gobierno venezolano, causado por una escaramuza entre grupos armados y militares venezolanos produjo la pérdida de derechos de miles de ciudadanos colombianos, que, desde ese momento, se vieron obligados a peregrinar en busca de ayuda internacional, ya que sus propios Gobiernos los invisibilizaron. El uso del poder militar para la verificación de las deportaciones de los refugiados fue evidente durante este proceso.

Luiz Guilherme Arcaro Conci (2015: 141) señala que la integración sudamericana podría llegar mediante la estabilización de los tratados internacionales de derechos humanos en las legislaciones internas. Por otro lado, aquello llevaría a propender a una coherencia gubernamental con respecto a los derechos humanos. Aun así, el problema subsiste, ya que dicha perspectiva se diluye en el mar de las securitizaciones; estas medidas de seguridad que rompen ordenamientos jurídicos establecidos en distintos países y en ese mismo orden avasallan, también, normas y estándares internacionales de derechos humanos.

Por otro lado, un criterio más acertado, planteado por el jurista brasileño, consiste en velar por un control de convencionalidad en la aplicación de los estados de excepción o de sitio que conllevan las medidas securitarias. Esto implica que los órganos encargados verifiquen si estas políticas gubernamentales, plasmadas en criterios

jurídicos, se componen con el Tratado de San José y su declaración de Derechos Humanos (CortelDH, 2010: 4). Al respecto, conviene afirmar que este mecanismo solo tendrá validez si los Estados que pretenden usarlo, más allá de ser suscriptores de la Convención Americana de Derechos Humanos, tengan una coherencia jurídica por el respeto de los tratados internacionales (Arcaro Conci, 2015: 143).

Entonces, planteado el escenario con respecto a los derechos humanos, se avizora un problema más álgido: si existen mecanismos como el control de convencionalidad o los controles institucionales, ¿por qué la crisis colombo-venezolana concluyó con graves violaciones a los derechos humanos por parte del Estado venezolano? La respuesta no es sencilla y puede esbozarse desde varias aristas: la primera tiene que ver con la crisis diplomática existente entre los dos Gobiernos, la disociación de la diplomacia genera políticas securitarias poco amigables. La experiencia lo ha manifestado a viva voz en los episodios fronterizos de Chile y Perú o en el bombardeo a Angostura en Ecuador.

Por otro lado, y más allá de la crisis diplomática o de las divergencias ideológicas entre los Gobiernos de Nicolás Maduro y Juan Manuel Santos, es importante acordar que la securitización de por sí es una medida que busca exclusivamente el interés nacional.

Por eso, a pesar de las buenas intenciones del control de convencionalidad expresado en los altos tribunales de justicia, así como en el ejercicio del poder jurisdiccional, sigue existiendo una tensión para crisis migratorias, ya que la seguridad nacional mantiene una visión de los intereses de la defensa frente a las garantías de los derechos. Un ejemplo claro fueron los estados de excepción continuos durante el conflicto colombiano, en especial aquellos decretados por el presidente Uribe.

Los mecanismos de control institucional exigen de parte del Estado una fuerte institucionalidad; esta precisamente es la falencia de los Estados sudamericanos.

Desde una posición académica la respuesta podría encontrarse probablemente en que las democracias latinoamericanas encuentren la forma de fundar instituciones sólidas que homologuen estos mecanismos. Una suerte de freno al amplio embate del poder militar en zonas con altos niveles de marginalidad, lo cual solo conlleva la deshumanización del individuo, la pérdida de valores humanistas y el sacrificio del bien jurídico y derecho humano más sagrado: la vida.

4. Conclusiones

La integración regional como concepto es muy utópico si la región no define mecanismos de control institucional que brinden coherencia entre el discurso y la práctica en materias como la política pública y la seguridad.

Si de algo adolece Sudamérica actualmente es de falta de institucionalidad. Los cambios gubernamentales rompen el esquema institucional establecido y tienden a adecuarlo, nuevamente, a sus intereses. Por ello, haciendo una suerte de ejercicio lógico a futuro, la pregunta a plantearse es: ¿qué sucederá con la frontera cuando el escenario regional cambie? Entonces cabe inferir una respuesta desde los actores, razón por la cual se puede entender que las estructuras institucionales son débiles y dependen de un Gobierno para su funcionamiento y legitimidad en uno u otro sentido.

Las fronteras, el conflicto colombiano y la construcción de la paz aún plantean. La integración regional por intermedio del derecho a la movilidad de los ciudadanos, conforme al discurso de Unasur, aún mantiene grandes retos por generar mecanismos para la construcción de la ciudadanía sudamericana.

La integración regional como concepto aplicable a la región es, aún, irreal. Las crisis fronterizas, como la sucedida en agosto de 2015 entre Colombia y Venezuela o el Bombardeo de Angostura en 2008, refuerzan la idea de una visión sudamericana realista de la seguridad; esta se encuentra arraigada no solo en las propias fuerzas armadas sino en los tomadores de decisión que devienen en atentatorias de derechos humanos fundamentales.

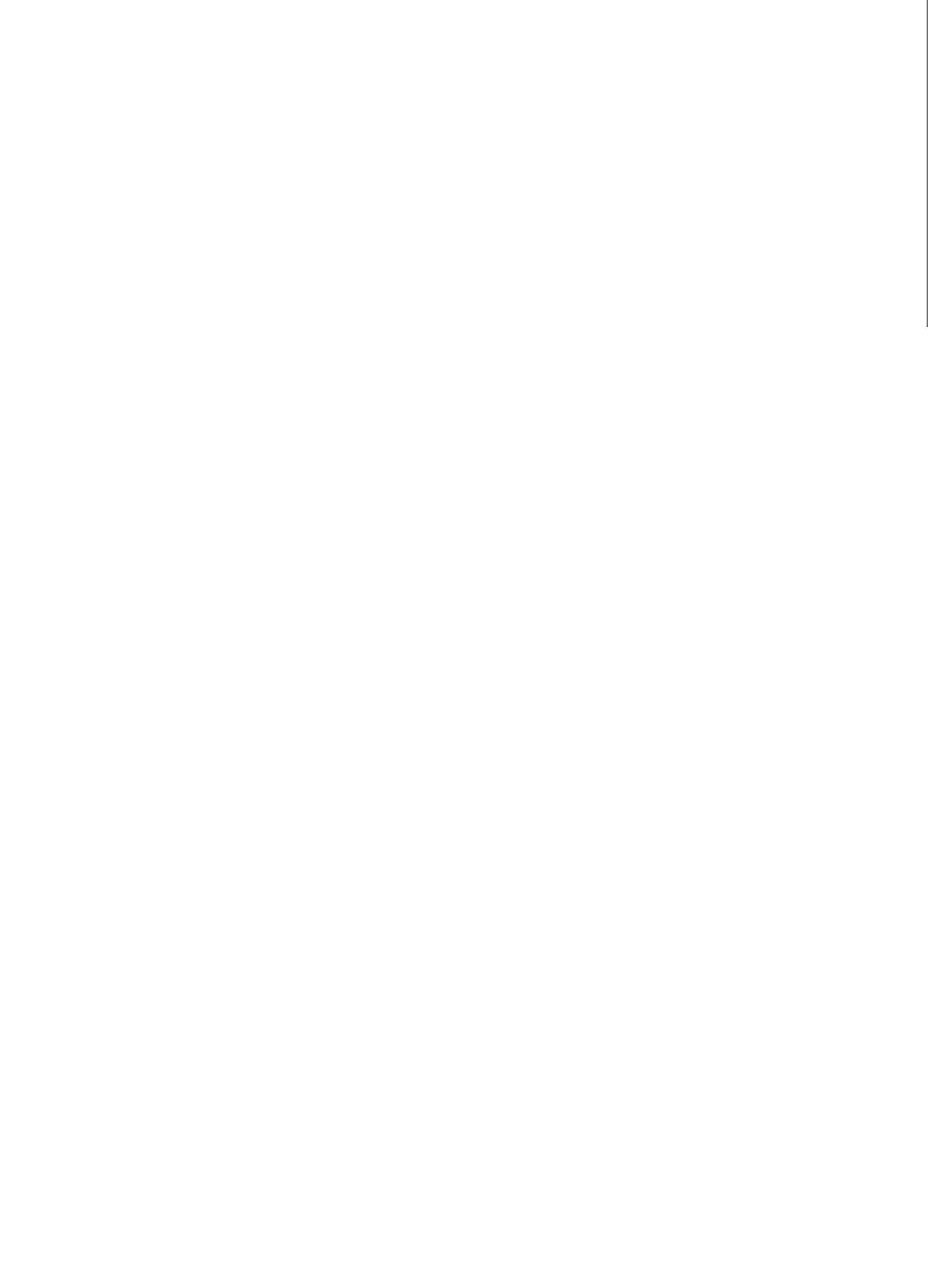
La securitización restringida, aquella en la cual la militarización es la respuesta a los asuntos de seguridad nacional, es la herramienta política de preferencia en muchos Gobiernos para enfrentar asuntos que pueden ser solucionados por otras vías.

Los caminos democráticos del consenso y la rendición de cuentas inexistentes demuestran una débil institucionalidad que se impone como una restricción a la integración. Ya sea mediante medidas de confianza o excesiva diplomacia, la Unasur tiene un largo camino con respecto a los derechos humanos y a las poblaciones fronterizas. La seguridad nacional se ha convertido en la piedra de tope de los derechos humanos, cuestionando procesos de garantías democráticas y alertando a los organismos internacionales.

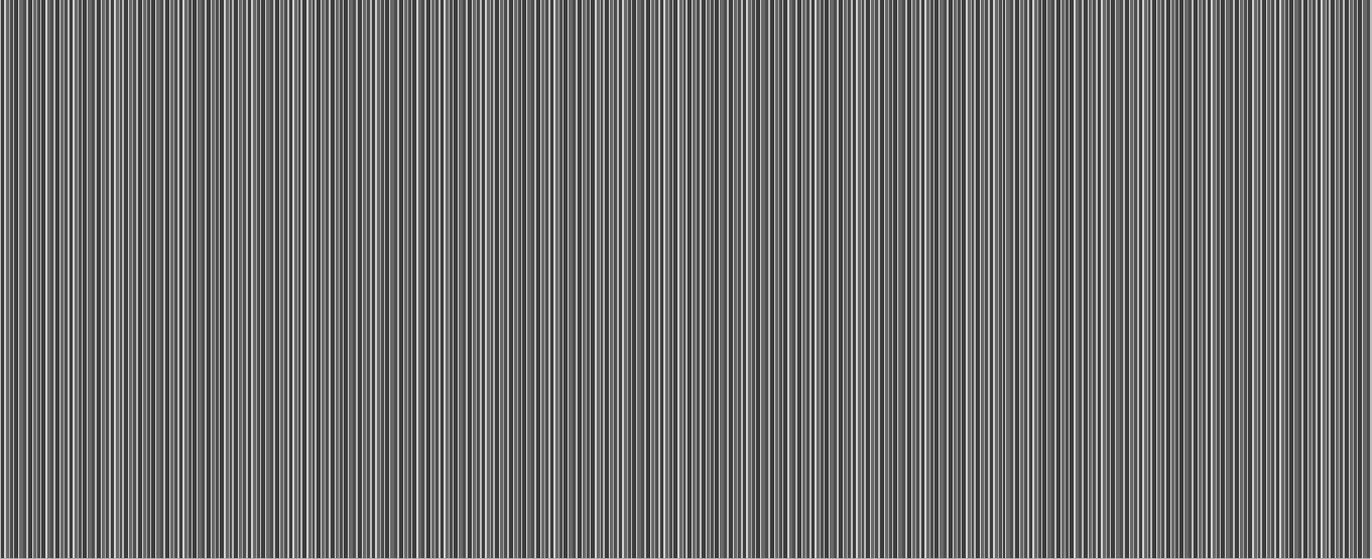
5. Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [Acnur] (2007). *Desplazamiento forzado en Colombia: Derecho, acceso a la justicia y reparaciones*. Bogotá: Acnur.
- Álvarez Valdez Rodrigo (2009). *Unasur desde la perspectiva subregional a la regional*. Chile: Flacso.
- Arcaro Conci, Luiz Guilherme (2015). “Mercosur: integración regional y derechos humanos en un proceso multinivel”. *Revista de Estudios Constitucionales Universidad de Talca* n.º 2, año 3: 125-152.
- Briones, Sebastián y Rodrigo Álvarez (2008). *¿Construyendo confianzas? Fronteras, FFAA y Política en América Latina*. Chile: Flacso.
- Buzan, Barry, Ole Weaver y Jaap DeWilde (1998). *Security: A new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, Barry (2006). *The ‘War on Terrorism’ as the New ‘Macro-Securitisation’?* Oslo: Workshop.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. San José: CortelDH.
- David, Charles Philippe (2008). *La guerra y la paz: enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Montreal: Antrazyt.
- El Nuevo Herald (2015). “Choque de bandas militares ocasionó cierre de frontera en Venezuela”. 24/8/2015. Recuperado el 10/11/2016 de goo.gl/vi4SWO.
- Ferrajoli, Luigi (2003). *Derecho y Razón: teoría del garantismo penal*. Buenos Aires: Trotta.
- Keohane, Robert (1988). *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: GEL.

- Jackson, Robert y Georg Sorensen (2007). *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford: Oxford University Press.
- Maduro, Nicolás (2015). *Nueva Frontera de Paz*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información.
- Morgenthau, Hans (1994). *Política entre las naciones*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Owen, Taylor (2013). *Human Security*. Londres: SAGE.
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas [OCHA] (2015). *Colombia: situación humanitaria en frontera colombo-venezolana (Norte de Santander)*. Bogotá: OCHA Bogotá.
- Rivera, Fredy (2012). *La seguridad perversa: política, democracia y derechos humanos en el Ecuador 1998-2006*. Quito: Flacso, Sede Ecuador.
- Sánchez de Rojas Díaz, Emilio (2015). “El retorno de la Geopolítica en América Latina: los problemas fronterizos Colombia-Venezuela y otros temas”. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* n.º 44: 1-17.
- Tickner, Arlen y Rodrigo Pardo (2003). “En busca de aliados para la Seguridad Democrática”. *Revista del Departamento de Ciencia Política Universidad de los Andes* n.º 56: 64-81.
- Tulliu, Steve y Thomas Schmalberger (2001). *Coming to terms with security: A lexicon for arms control, disarmament and confidence building*. Ginebra: Unidir.
- Waltz, Kenneth (1988). *El hombre, el Estado y la guerra*. México: Fondo de Cultura Económica.



Tema central



América Latina: crisis económica y recomposición de la integración regional

Presentation of the Main topic

Katalina Barreiro Santana

Docente e investigadora del Centro de Relaciones Internacionales
del Instituto de Altos Estudios Nacionales

Correo electrónico: katalina.barreiro@iaen.edu.ec

A partir del inicio del nuevo siglo **XXI**, varios procesos tanto políticos como económicos mantenían la inercia de la última década del siglo fenecido en el horizonte mundial. El impulso al acceso de mercados internacionales globalizados, la vigencia de normativas tanto financieras como comerciales que liberen la economía, el acceso a la información masiva gracias a Internet, se contrastaba con fenómenos como el ataque a las Torres Gemelas en Nueva York, el terrorismo, un recrudecimiento del conflicto colombiano y un claro debilitamiento de los organismos internacionales.

Para el primer lustro, América Latina, principalmente, se muestra dentro de un proceso de reconfiguración política que desafiaba la lógica económica neoliberal que se había impulsado hasta ese momento. Los procesos políticos en Venezuela, Brasil, Argentina, Ecuador y Bolivia plantearon cuestionamientos a la constitución y papel del Estado tanto como actor doméstico como internacional y regional. Es este marco el que permitió generar propuestas de refundación del Estado como eje fundamental de incentivo del desarrollo.

Estos cambios se complementaron con el impulso a la creación de procesos regionales como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), una nueva orientación de instancias comerciales como el Mercado Común del Sur (Mercosur), la promoción de la consolidación de una ciudadanía sudamericana y el liderazgo de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica en el intento de consolidar un bloque de las economías emergentes que pudieran balancear estrategias tradicionales de negociación (Brics). Pero, tal vez, la condición más determinante para el impulso de estas nuevas agendas se puede explicar en una economía aventajada por los altos precios de los *commodities* o materias primas que son comercializadas en mercados globales de valores.

Por casi una década (2005-2015), economías como las de Ecuador, Venezuela, Argentina, Bolivia y Brasil mostraron grandes ganancias tanto macro como microeconómicas frente a modelos más ortodoxos de mercados como los de Perú y Colombia.

Las economías de los países sudamericanos lograron un gran avance gracias a la producción y venta de bienes como el petróleo, gas natural, carbón, cobre, níquel, zinc, oro y plata, maíz, trigo y soya. En este escenario emerge como nuevo actor regional China, que se convierte en el principal proveedor de crédito e inversor en América del Sur.

A mediados ya del 2015, el mercado de los *commodities* enfrenta una corrección que se expresaría en una crisis en sus precios, afectando principalmente a las economías latinoamericanas que habían crecido bajo su amparo. Pero, a la vez, el horizonte político va cambiando la fotografía del “progresismo”, el cual cede espacio a modelos políticos más neoliberales, como fue el caso argentino y el brasilero. La crisis, que se inicia en 2015 y continua en 2016, revela cuestionamientos a la economía del mercado, devela además el papel de China como una potencia mundial en ascenso, cuestiona los proyectos políticos vigentes y la posibilidad de construir un nuevo regionalismo suramericano, así como plantea un escenario en el que se reconfiguran las relaciones ciudadanas y el Estado.

Estas interrogantes han motivado a la revista *Estado & comunes* a convocar a la comunidad académica a que analice tales temas con sus aportes y discusiones, lo cual gratamente entregamos en este su cuarto número. Esta edición aborda cuestiones como los avances y limitaciones de la integración suramericana, sobre la difícil relación entre los derechos humanos y los acuerdos de libre comercio, las experiencias de algunos gobiernos electrónicos, los parlamentos y el regionalismo suramericano, y las relaciones económicas entre el libre comercio chino con Latinoamérica y el Caribe. Esperamos que esta publicación motive el surgimiento de nuevos debates que enriquezcan la comprensión y proyección de los escenarios y actores descritos.

Avances y limitaciones de la integración económica latinoamericana: el difícil pero indispensable camino de la complementariedad productiva

Advances and limitations of Latin American economic integration: the difficult but indispensable path of productive complementarity

Santiago García Álvarez

Docente e investigador de la Universidad Central del Ecuador

Correo electrónico: sgarciaa@uce.edu.ec

Recibido: 20-septiembre-2016. Aceptado: 25-noviembre-2016.

Resumen

Este artículo analiza las condiciones que imponen sobre la complementariedad productiva las dos visiones de integración que actualmente coexisten en América Latina: neoliberal y posliberal. Pese a la presencia de factores de dispersión y fragmentación por los múltiples acuerdos regionales y subregionales, no se espera una tragedia, sino más bien una acción combinada de Celac y Unasur podría ser una alternativa relevante para incrementar la densidad de los lazos económicos en la región, estableciendo un mandato político tanto para la armonización arancelaria como para las disposiciones en materia de normas de origen.

Palabras claves: integración latinoamericana, integración productiva, comercio regional.

Abstract

This article analyzes the two visions of integration that co-exist in Latin America, neoliberal and post-liberal, and how they create conditions and restrictions over the productive integration. In spite of the presence of factors of dispersion and fragmentation by multiple regional and sub-regional agreements, a real tragedy is not expected, but rather a combined action of CELAC and UNASUR could be a relevant alternative to increase the density of regional economic relations by means of a political mandate for harmonization of both tariff and rules of origin.

Keywords: Latin American integration, productive integration, regional trade.

1. Introducción

A mediados de la segunda década del siglo **xxi**, el hecho incontestable es que dentro de la integración latinoamericana coexiste una apreciable variedad de acuerdos, instancias institucionales y proyectos de integración regional, a su vez, con diferentes objetivos, reglas, procedimientos y niveles de consolidación. Frente a esta situación histórica, existen dos posibilidades de interpretación: o bien se trata de una integración dispersa y en disputa, por tanto adversa o desfavorable por sus altos grados de fraccionamiento y por la ausencia de una imagen objetiva sólida en la cual converjan y se armonicen; o, más bien, se trata de una muestra de la gran diversidad ideológica y de modelos de desarrollo presentes en la región, por lo consiguiente, con elementos favorables para su subsistencia. En este trabajo no vamos por ninguna de las dos opciones mencionadas, sino, asumimos que coexisten ambas condiciones que abren posibilidades reales y viables de construir una integración económica regional de varias profundidades a partir de complementariedades productivas.

Bajo la perspectiva de la integración dispersa se tendría la coexistencia de dos visiones: una neoliberal y la otra posliberal (Sanahuja, 2008 y 2012). La propuesta neoliberal asigna a la integración el rol de instrumento de mercado para el crecimiento económico (regionalismo abierto). En el lado opuesto, la propuesta posliberal concibe a la integración como proyecto político estratégico que busca autonomía y complementariedad productiva. De tal forma, existirían generaciones de regionalismos que, a su vez, implicarían la coexistencia de varios tipos de acuerdos regionales, y “como consecuencia en América Latina se da una superposición de organismos con múltiples pertenencias” (Ayuso, 2015: 43).

Esta situación podría ser entendida como el resultado de la presencia de dos factores fundamentales: i) la presión de la fase actual de la globalización, que promueve una creciente integración de mercados globales liberalizados bajo acuerdos comerciales de comercio de tercera generación, con disposiciones de mayor profundidad que el marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC); y ii) las diferentes visiones y estrategias de desarrollo que mantienen los países latinoamericanos. De tal forma, los hechos muestran movimientos de fraccionamiento, que sin duda están moldeando un carácter muy especial, complejo y conflictivo, de la integración regional latinoamericana (Vivares y Dolcetti, 2016; Gardini & Malamud, 2012; Serbín, 2010).

De alguna manera se coincide con Gratius (2015) y otros autores, en el sentido que en América Latina corren los vientos de la tercera ola del regionalismo, que se recrea en el marco de nuevas condiciones de un escenario internacional multipolar y que de manera específica se ve influenciada por la demostración de un interés secundario por parte de Estados Unidos sobre esta región; la fuerte y sostenida presencia de China en todos los planos políticos, diplomáticos y económicos (Rosales y Kuwayama, 2012); y el debilitamiento de la presencia europea, sobre todo en el plano económico.

Consideramos que conviene recordar de manera rápida que hace medio siglo atrás América Latina se miró a sí misma por medio del regionalismo cerrado, a partir de las ideas de la Cepal sobre industrialización y fortalecimiento de la integración como condición para la ampliación de los mercados internos. Luego, en el marco del conflictivo período de crisis económica y social de la década de 1980 y 1990, la región dejó tal

perspectiva; por el contrario, se enfocó en una óptica comercial aperturista, dejando de lado el aspecto productivo, financiero, social e incluso el cultural.

De tal forma que, en el siglo XXI, América Latina ya no es la misma de hace décadas atrás. Son relevantes los acontecimientos relacionados con más de una década de crecimiento económico y de grandes avances sociales respecto a reducción de pobreza y de mejoramiento de niveles educativos y de la salud, así como la diversificación de sus relaciones económicas con Asia, especialmente con China. Sobre este último aspecto, la *mirada* hacia los países asiáticos resulta de forma absoluta lógica y estratégica para Latinoamérica y responde a condiciones objetivas de intereses nacionales; pero, al mismo tiempo, también resultan indetenibles los procesos de emergencia de los acuerdos aperturistas a partir del relacionamiento estratégico tanto con los Estados Unidos como con la región Asia-Pacífico.

El regionalismo abierto siempre ha buscado la liberalización de los servicios y los capitales, la supresión de las barreras no arancelarias y la eliminación de barreras físicas, arancelarias, fiscales etc., que obstaculizan a la competencia y a la libre circulación efectiva. Pero no siempre el discurso del regionalismo abierto ha logrado imponerse; de alguna manera, se podría decir que hay una creciente conciencia de que no puede haber integración comercial si no existe integración productiva basada en la complementariedad.

El principal objetivo de este trabajo es analizar las condiciones generales que imponen los diferentes tipos de integración vigentes en América Latina sobre la complementariedad productiva en concreto. La región, sin duda, se encuentra frente a un proceso de disputa política, económica e ideológica, la cual no necesariamente debe terminar en tragedia, en términos de alto fraccionamiento y dispersión, por lo menos no en el corto y mediano plazo.¹

En este estado de cosas, la principal hipótesis que anima este ensayo es que, en el marco de una coexistencia entre dos estrategias de integración (neoliberal y posliberal), resulta viable la puesta en marcha de ciertas políticas y mecanismos de desarrollo y complementariedad productiva, siempre y cuando Unasur y Celac asuman una visión amplia y pragmática, que pasa por la creación de una visión política estratégica sobre la integración más o menos consensuada y la generación de mecanismos concretos relacionados de manera especial con normas de origen y armonización de la desgravación arancelaria.

Desde el punto de vista conceptual y metodológico, este trabajo se alinea con la propuesta de la coexistencia de dos visiones de la integración: neoliberal y posliberal (Sanahuja, 2008 y 2012), pero la asume en modo parcial como un cuestión adversa a los grandes objetivos de la integración económica basada en la complementariedad productiva; además, acepta tales tendencias como parte de una tercera ola de la integración latinoamericana, a su vez como una expresión de las *generaciones de los regionalismos* (Ayuso, 2015) o *regionalismo* multinivel, en palabras de Gratius (2015). Se considera que esta perspectiva, a manera de hipótesis secundaria, resulta ser consistente con un enfoque de análisis histórico-estructural necesario para adentrarse

1 Para argumentar acerca de esta afirmación, se considera que no es posible detener los Tratados de Libre Comercio (TLC) que refuerzan relaciones extraregionales y promueven una poca complementariedad productiva, como en el caso de la Alianza del Pacífico; pero, al mismo tiempo, tampoco es lógico pensar en un rompimiento abrupto de los esquemas regionales como Celac y Unasur ni en la desaparición del ALBA-TCP.

dialécticamente en una realidad dinámica y bajo procesos abiertos e indeterminados. En suma, la definición conceptual de integración regional es su visualización como un proceso social, político y económico, de múltiples actores y objetivos, que no tiene un resultado final a manera de posibles etapas de llegada.

En el marco de esta definición multidimensional de la integración regional, se asume que la complementariedad productiva se expresa, en esencia, en el comercio intrarregional, una propuesta que, hay que reconocer, tiene un carácter parcial, pero útil para el cumplimiento de los objetivos trazados en este trabajo. En el manejo estadístico se utiliza de forma indistinta los nombres de América Latina y el Caribe, o solo América Latina, o en algunos casos América del Sur y Centroamérica; en todo caso, se advierte sobre esta situación para evitar equívocos.

Todo el trabajo ha sido bibliográfico bajo la técnica de referencias cruzadas, aplicada a un apreciable conjunto de estudios, informes y reportes relacionados con la integración latinoamericana; además, se procesó las principales variables estadísticas provenientes de bases de datos internacionales tales como la OMC y la Cepal. La estructura del artículo se configura con cuatro acápite. El primero tiene que ver con una breve exposición de los principales aspectos teóricos sobre la integración económica y la complementariedad productiva; el segundo pasa revista al patrón del comercio exterior regional; el tercero contiene un análisis de los problemas y las posibles alternativas para la complementariedad productiva en el marco de los diferentes acuerdos regionales y subregionales; y, para finalizar, el cuarto abarca las principales conclusiones y recomendaciones.

2. Marco de referencia: aspectos básicos de la integración económica regional y la complementariedad productiva

Por fortuna, el pensamiento latinoamericano sobre la integración regional ha sido amplio y diverso, pues ha sido uno de los grandes temas en los que ha estado inmersa una amplia pléyade de autores, incluidos latinoamericanistas de todas partes del mundo. Las líneas que siguen a continuación no tratan de abordar en detalle esta significativa obra científica y académica, lo cual de hecho sería imposible; más bien se dirigen a sintetizar las partes teóricas substanciales en el ámbito económico, bajo la perspectiva de contextualizar y aportar al análisis de la integración económica, sus posibilidades y limitantes.

El pensamiento latinoamericano sobre la integración de corte estructuralista y neoestructuralista ha estado muy ligado con la necesidad de que los procesos integracionistas impliquen, sobre todas las cosas, una mayor autonomía política frente a los poderes hegemónicos mundiales y una mayor complementariedad económica que soporte sendos procesos de cambio y transformación productiva (Ocampo, 2001; Bielschowsky, 2009). Es decir, siempre se trató de un pensamiento que puso por delante con igual importancia tanto la política como también la economía. El pensamiento original sobre integración tiene varios apellidos señeros: Prebisch (1959 y 1963) y Sunkel (1998 y 1970).

A posteriori, la Cepal (1994), en la década de 1990, con las contribuciones de Fajnzylber (1990), Ffrench-Davis (2005), Ocampo (2001), entre otros, propuso los ejes sobre el “regionalismo abierto” de la siguiente manera:

- I. Permite una mayor interdependencia económica regional (nivel óptimo) y permite la creación de mecanismos de defensa contra presiones proteccionistas en los mercados extrarregionales (nivel subóptimo).
- II. La integración tiene un carácter funcional y complementario al proceso de inserción más dinámico al sistema económico capitalista.
- III. Contempla inevitablemente un ingrediente preferencial, que a su vez conduce al incremento del comercio recíproco y de la inversión extranjera directa intraregional.

Tal como lo relata Enrique Iglesias (2008), el regionalismo abierto se aplicó desde finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, una vez que tomó fuerza el modelo económico de corte neoliberal, por tanto, la integración latinoamericana hizo un giro hacia el aperturismo y el libre mercado. De tal forma que esta propuesta de la Cepal implicaba que la integración debía jugar un rol en materia de la transformación productiva, pero en un contexto de apertura, mediante la liberalización intrarregional, facilitación del transporte, facilitación de los mecanismos de pagos y fortalecimiento de la base institucional de la integración, etc. En concreto, el regionalismo abierto se ha expresado básicamente en la estrategia de la firma de acuerdos de integración económica con un conjunto amplio de países en la perspectiva de crear mejores condiciones de competencia y competitividad Norte-Sur.²

Con el paso de los años, la Cepal (2010 a y b) presentó algunas modificaciones en el sentido que se relativiza el tema de la apertura comercial y se pone mayor énfasis en las condiciones internas relacionadas con el equilibrio macroeconómico, el fortalecimiento de cadenas productivas y la construcción de sociedades más equitativas en lo social y en lo económico.

Ahora bien, desde el punto de vista de la economía política regional, el regionalismo abierto, de corte neoliberal, implica la ampliación de las opciones extrarregionales, es decir, la integración al mundo vía liberalización y desregulación, dando paso al *regionalismo disperso*, que a su vez debilita la cohesión interna de la integración, ya que supone compromisos que suelen ser contradictorios con otro tipo de integración más profunda en términos de vinculación con la autonomía política y con la complementariedad productiva, pasando por la transformación productiva (Cepal, 2015b; Sanahuja, 2012).

Acerca del regionalismo posliberal, Sanahuja (2008) define a esta estrategia de integración a partir de las siguientes características:

- a. Primacía de la agenda política.
- b. El retorno de la agenda de desarrollo.
- c. Un mayor papel de los actores estatales.
- d. Énfasis mayor en la agenda positiva (instituciones y políticas comunes).
- e. Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a ámbitos de desarrollo.

2 Cabe la reflexión de que este proceso no es exclusivo de América Latina sino que forma parte de circunstancias globales, ya que desde la década de 1990 ha proliferado una serie de acuerdos de liberalización económica, tal como lo demuestran los acuerdos regionales notificados a la OMC. Al respecto, se sugiere ver el ilustrativo estudio de la OMC (2011) sobre la trayectoria que han mantenido los acuerdos comerciales preferenciales en los últimos años, en los que se incluyen los procesos regionales y bilaterales.

- f. Mayor preocupación por los cuellos de botella y las carencias de la infraestructura regional.
- g. Más énfasis en la seguridad.

Esta estrategia tiene una orientación amplia, ya que vincula a varios campos: político, social, ambiental y de seguridad. De tal forma que las metas económicas y comerciales podrían aparecer como diluidas en una agenda extensa. En el plano político, tal estrategia pretende construir un bloque de poder suramericano que trascienda la concepción neoliberal, a partir de los principios de soberanía, cooperación, complementariedad, solidaridad y reciprocidad.

Las expresiones concretas del regionalismo posliberal son la Celac y Unasur. La primera, como instancia o espacio de diálogo político y, la segunda, como institución con competencias interestatales, pero con objetivos e instrumentos multifacéticos. En ambos casos, tal como lo refieren varios autores (Sanahuja, 2012; Bywaters y Rodríguez, 2009; Gratius, 2015), muestran el surgimiento de la propuesta posliberal a partir de la recomposición del regionalismo abierto latinoamericano. En tal sentido, esta recomposición no podría verse como una superación absoluta del regionalismo abierto, sino como un proceso de cambio que incluye cierta coexistencia, crítica y superación (Cepal, 2014a).

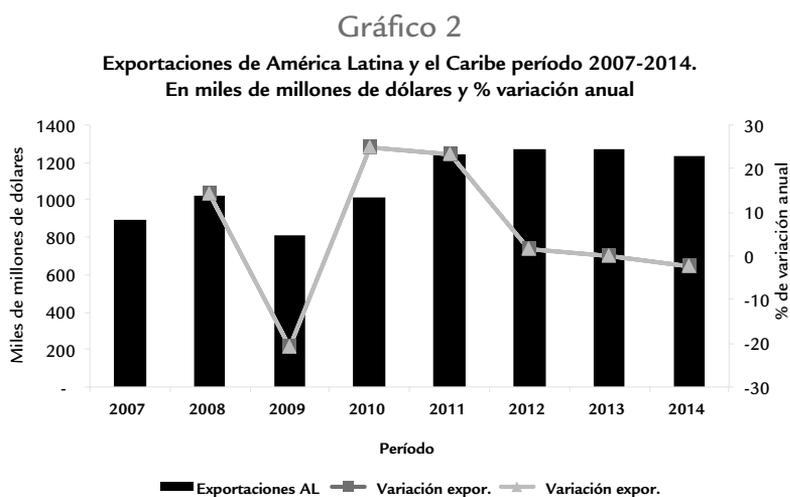
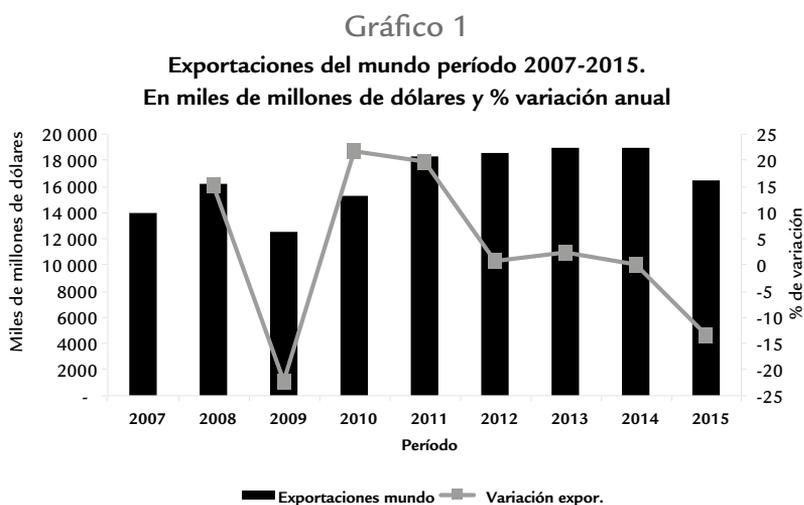
Lo que debe quedar en claro es que en América Latina coexisten varios esquemas o modelos de integración económica con diferentes estrategias, ya sean de liberalización (Alianza del Pacífico), o con énfasis en lo político (ALBA, Unasur), en un contexto internacional favorable que duró varios años en el llamado *boom* de los *commodities* desde los inicios de la primera década del siglo XXI, pero que en los últimos años ha entrado en un ciclo adverso, circunstancias que, pese a los problemas de fragmentación, abre espacios de confluencia de estos esquemas a partir de intereses comunes entre los países (Iglesias, 2008; Cepal, 2014b).

Al final, en los debates sobre los alcances y los límites del concepto de integración posliberal, conviene mencionar que también se la conoce como integración poshegemónica (Gratius, 2015; Perrotta, 2013), en la medida en que las propuestas integracionistas presenten mayores grados de radicalidad, no solo contra la integración abierta, sino en un sentido más amplio en términos de enfrentamiento, ya sea gradual o directo, contra la globalización, tocando puntos sensibles relacionados con la financiarización de la economía mundial, el control de las empresas transnacionales, la propiedad intelectual, la resolución de conflictos mediante tribunales internacionales, la promoción de los derechos de la naturaleza, entre otros aspectos, con la finalidad última de mejorar la calidad de vida de sus pueblos y la autonomía o soberanía política y económica.

3. Patrón y desempeño reciente del comercio exterior latinoamericano

Luego de la crisis financiera internacional de 2007-2008, tanto el comercio exterior global así como el latinoamericano vienen atravesando por un comportamiento bajo e inestable. En efecto, las exportaciones mundiales cayeron de 14 billones de dólares en 2007 a un poco más de 12 billones en 2009, para luego recuperarse hasta llegar a 19 billones de dólares en 2014 y volver a caer a 16,5 billones en 2015. Un comportamiento similar también ha estado presente para las importaciones globales (OMC, 2016).

Mientras que el comercio total de bienes y servicios de América Latina también muestran similares características, las exportaciones cayeron considerablemente en 2009 (-22%) para luego recuperarse con un gran esfuerzo, pero manteniendo un mismo nivel de aproximadamente 1,2 billones de dólares en el período 2011-2014 (Cepal, 2015). Las cifras preliminares de 2015 tampoco son muy prometedoras, pues mostrarían una nueva caída tanto de exportaciones como importaciones. Ver gráficos 1 y 2.



De tal forma que bien podríamos decir que durante el ciclo de altos precios de los *commodities* (2003-2011), luego en el período subsiguiente de lenta recuperación de la economía global y en el marco del comportamiento inestable del comercio internacional antes señalado, la región latinoamericana ha profundizado su especialización en recursos naturales como una expresión de su estructura productiva con reducidas

capacidades tecnológicas. La presencia de una baja demanda internacional y la revalorización del dólar han complicado mucho más la posición comercial de esta región.

América Latina es una de las zonas en desarrollo menos integradas al comercio mundial, en la medida en que sus exportaciones e importaciones representan apenas entre 5% y 6% del comercio global y resulta inocultable su limitada integración regional, en tanto y en cuanto los flujos comerciales entre países latinoamericanos apenas llegan a 20% del total.³ Además, cerca del 50% de sus exportaciones corresponden a *commodities*, según se puede apreciar en la tabla 1.

Tabla 1
Exportaciones de productos primarios según su participación en el total
(en % del valor total de las exportaciones FOB de bienes)

País	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio
Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi)	50,1	55,5	56,0	56,5	60,1	58,7	57,0	51,3	45,8	54,6
Comunidad Andina (CAN)	76,7	79,5	80,1	83,3	85,5	85,9	86,6	86,8	83,6	83,1
Mercado Común del Sur (Mercosur)	57,0	59,5	63,1	64,8	67,0	66,5	65,5	66,9	65,0	63,9
Mercado Común del Sur (Mercosur), Bolivia y Chile	64,6	64,7	68,3	69,9	71,1	70,7	70,1	71,4	69,6	68,9
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	44,9	42,6	54,6	50,2	52,8	49,0	44,5	51,7	47,3	48,6
Otros países	37,2	40,9	31,2	31,1	22,4	47,8	48,3	48,4	61,7	41,0
América Latina y el Caribe	49,2	54,3	54,6	55,1	59,0	58,2	56,5	51,2	45,9	53,8

Fuente: Cepal (2015).

En este punto resulta necesario detenerse algo más en este diagnóstico. A partir de la información que prepara la OMC (2016) y tomando como referencia el año 2014, el nivel de participación de las exportaciones de América Latina en las exportaciones globales llegó a 6,1% del total. A partir de este dato, en la tabla 2 se puede observar la matriz del comercio interregional e intrarregional de América del Sur y Central. En el primer caso, se trata de las exportaciones por fuera de la propia región, mientras que el segundo caso se refiere a las exportaciones que se quedan en América Latina. De tal forma que el comercio intrarregional representaría aproximadamente

3 En realidad, el proceso de menor participación de América Latina en el comercio mundial de mercancías responde a un proceso de largo plazo en el que también están involucrados países y regiones desarrollados y en desarrollo, pues no se debe olvidar que la participación de Estados Unidos pasó de 19% del total en 1953 a 9% en 2014; los países de Europa pasaron de 39% a 37% y África de 6,5% a 3%. La contrapartida a este proceso ha sido la mayor presencia de Asia, cuya participación pasó del 13% al 32% en dicho período (OMC, 2016).

una cuarta parte del total (en términos porcentuales 25,8%). La preponderancia de otras regiones está marcada de la siguiente manera: América del Norte, 24,8%; Asia, 24,5%; Europa, 16,4%; África, 2,5%; Oriente Medio, 2,4% y Comunidad de Estados Independientes (CEI), 1,4%.

Tabla 2
Comercio intrarregional e interregional de mercancías, 2014
(en % de participación)

Origen	Destino							
	América del Norte	América del Sur y Central	Europa	CEI	África	Oriente Medio	Asia	Mundo
Parte de las corrientes comerciales regionales en las exportaciones totales de mercancías de cada región								
Mundo	17,3	4,0	36,7	2,8	3,5	4,2	29,7	100,0
América del Norte	50,2	8,6	15,2	0,7	1,7	3,2	20,2	100,0
América del Sur y Central	24,8	25,8	16,4	1,4	2,5	2,4	24,5	100,0
Europa	7,9	1,7	68,5	3,2	3,3	3,4	10,8	100,0
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	3,9	0,9	52,4	17,8	2,1	3,1	18,2	100,0
África	7,0	5,1	36,2	0,4	17,7	3,3	27,3	100,0
Oriente Medio	7,7	0,8	11,5	0,5	2,8	8,8	53,9	100,0
Asia	18,0	3,1	15,2	2,1	3,5	5,1	52,3	100,0

Fuente: OMC (2016).

Esta fotografía estadística, aunque muestra una situación estática, resulta ser muy expresiva y representativa del comercio exterior latinoamericano. Pero los puntos más importantes que habría que resaltar es la emergencia del Asia como uno de los principales socios comerciales y la proporción del comercio intrarregional, si bien pequeña en comparación con otras experiencias, como la europea (68,5% corresponde al comercio intrarregional) y de América del Norte (50,2% del total), no es un valor insignificante. En la tabla mencionada puede apreciarse con claridad los porcentajes de participación del comercio intrarregional para todas la regiones del mundo.

Mediante la información estadística de la Cepal se puede desagregar aún más el comercio intrarregional. En la tabla 3 es factible visualizar que el promedio de las exportaciones intrarregionales de América Latina y el Caribe llegó a 19% del total en el período 2007-2015. Sin embargo, también se puede notar que los países mantienen diferentes niveles: así, Bolivia, Paraguay y Panamá superan el 50% del total de sus exportaciones; en el rango 40-59% se encuentran El Salvador, Guatemala, Nicaragua y

Argentina; en el rango 30-39% se encuentran Uruguay, Ecuador, Guyana y Colombia. Otros casos destacados lo configuran Brasil (21,6%); Chile (18,6%) y México (6,8%).

Tabla 3

Exportaciones intrarregionales de bienes por país de origen
(en % de las exportaciones intrarregionales con respecto a las exportaciones totales)

País	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio
Bolivia (Estado Plurinacional de)	64,4	66,4	61,2	60,9	61,7	71,6	72,0	69,7	63,4	65,7
Paraguay	62,9	68,5	69,7	60,3	56,9	58,6	53,2	52,3	55,5	59,8
Panamá	85,1	84,4	67,2	75,3	66,9	23,5	22,7	22,4	25,2	52,5
El Salvador	40,8	42,9	45,0	44,3	44,3	46,2	45,3	46,3	46,0	44,5
Guatemala	42,4	45,8	41,9	43,5	41,7	42,2	41,0	41,1	42,1	42,4
Nicaragua	47,4	31,0	51,3	47,5	47,1	38,8	39,9	38,1	36,4	42,0
Argentina	40,9	39,8	43,1	43,1	41,8	43,7	42,4	39,7	35,9	41,1
Uruguay	41,3	40,8	39,3	42,8	42,2	39,6	37,3	35,5	32,1	39,0
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	34,6	36,3	33,2	37,7	37,2	35,4	36,7	39,5	39,2	36,6
Ecuador	33,5	36,0	42,3	39,6	33,2	33,5	29,8	30,8	25,1	33,7
Colombia	36,9	36,8	32,5	28,2	30,0	29,6	28,7	27,6	32,2	31,4
Guyana	25,0	20,0	22,5	28,6	33,8	37,9	38,0	40,3	...	30,7
Honduras	31,9	...	31,6	32,0	29,0	21,2	...	29,0	...	29,1
Costa Rica	24,8	26,9	18,7	29,0	29,9	28,6	27,5	...	33,4	27,3
Perú	23,9	25,0	21,0	21,1	21,9	23,5	24,5	25,6	22,2	23,2
Trinidad y Tabago	19,9	26,3	19,4	26,2	...	...	...	...	...	22,9
Barbados	39,5	15,4	20,7	23,7	28,3	16,1	19,9	21,1	17,3	22,5
Brasil	24,9	23,6	21,0	22,2	20,8	19,9	22,0	19,6	20,0	21,6
Belize	39,6	26,1	11,8	15,5	23,0	13,6	17,0	20,4	...	20,9
República Dominicana	9,3	14,3	20,3	23,4	24,6	25,4	24,1	23,7	...	20,6

América Latina y el Caribe	20,7	20,8	19,6	20,0	18,9	18,0	18,0	18,0	16,7	19,0
Chile	18,0	22,6	19,0	18,3	18,3	17,9	18,2	17,6	18,0	18,6
Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi)	18,8	18,8	17,6	17,8	17,6	17,4	17,4	17,3	15,9	17,6
Suriname	9,0	14,0	14,6	15,0	16,2	11,3	12,8	19,0	...	14,0
México	6,1	7,0	6,5	7,1	7,7	7,8	7,0	6,4	5,9	6,8
Jamaica	3,3	3,9	6,4	5,5	5,1	7,0	4,7	7,1	...	5,4
Bahamas	2,1	4,2	2,3	4,3	3,5	3,5	3,3	2,4	2,9	3,2
Venezuela (República Bolivariana de)	...	6,5	1,9	2,4	1,4	0,6	0,8	...	...	2,3
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Haití	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: Cepal (2015).

Con esta información se puede jugar con muchas combinaciones de países y su interés en el comercio intrarregional. Por ejemplo, los cuatro países de la Alianza del Pacífico tendrían un nivel de 20% con respecto al total de sus exportaciones; el promedio de los países de Mercosur llegaría a 40%; los países de la CAN con 39% y así en lo sucesivo. De tal forma que al relacionar la variable complementariedad económica con los movimientos del comercio intrarregional, tal como es la propuesta metodológica en este trabajo, se concluye que existe una realidad muy diversa, en términos generales representativa pero sin un patrón similar entre los países que conforman un determinado acuerdo subregional (este es el caso por ejemplo de Paraguay dentro de Mercosur).

En este punto también resulta relevante destacar un hecho cualitativo más que cuantitativo, en el sentido de que el intercambio comercial latinoamericano con el resto del mundo se compone en lo fundamental de exportaciones basadas en recursos naturales e importaciones de productos industriales, en tanto que en el comercio intrarregional, además de los recursos naturales y sus derivados, tienen gran relevancia las manufacturas, destacándose las de contenido tecnológico medio.

4. Problemas y alternativas para la complementariedad productiva

En el juego de la construcción de la complementariedad productiva entra en acción un conjunto de factores económicos de los países que comercian entre sí, que van desde la dinámica macroeconómica expresada en el Producto Interno Bruto, pasando por la estructura productiva imperante en términos del tipo de tejido empresarial existente, hasta los factores de cambio de gustos y preferencias en cada uno de los mercados. En tal contexto, existen dos factores fundamentales que tienen una influencia directa en el comercio intrarregional: i) las preferencias arancelarias, que han sido un

importante estímulo para el uso de los acuerdos en el comercio intrarregional; y, ii) las normas de origen, las cuales permiten fortalecer o debilitar las acciones de complementariedad entre los agentes productivos.

Según datos de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi, 2015), el comercio negociado ha pasado de representar algo menos del 30% a inicios de los años ochenta al 72% en la última década. Si bien el 80% del comercio bilateral en América Latina y el Caribe se beneficia de aranceles preferenciales, el comercio intrarregional representó un fracción menor al 20% del total, tal como se analizó en el acápite precedente. Por tanto, existe un diagnóstico negativo sobre los avances de la complementariedad productiva y comercial (Gayá *et al.*, 2014; Giordano *et al.*, 2015).

Se identificaron aproximadamente 60 acuerdos de libre comercio —tanto bilaterales como multilaterales vigentes en la región, los cuales han sido contabilizados a partir de los bloques existentes con características heterogéneas: Alianza del Pacífico, Aladi, Mercosur, CAN, AEC y MCCA. En cada uno de estos acuerdos existen diferentes compromisos de manejo arancelario y de aplicación de normas de origen, tal como lo abordamos de manera resumida en las siguientes líneas.

Mercado Común del Sur (Mercosur)

Nació con un enfoque amplio en 1991 pero luego se ha ido encaminado bajo una estrategia liberal o neoliberal, que ha dado paso a una unión aduanera imperfecta caracterizada por la presencia de exenciones de los países miembros para la aplicación del arancel externo común a un conjunto representativo de productos sensibles. La rápida liberalización de la década de 1990 y principios del 2000 ha contrastado con la definición de pocos compromisos tanto en materia de integración productiva complementaria, así como en la reducción de las asimetrías entre los cuatro países miembros. En materia de armonización arancelaria para el libre comercio entre Mercosur-CAN, se encuentra en vigencia el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica n.º 59, desde el 1 de abril de 2005, en el marco de la Aladi. Por definición, las preferencias arancelarias de este acuerdo se encuentran acotadas a un conjunto de productos considerados como relevantes para las partes, sin que hasta la fecha exista voluntad política para avanzar en una propuesta más amplia.

Acerca de las normas de origen, el Mercosur dispone de un conjunto de disposiciones legales que reglamentan este ámbito y reconocen como productos originarios aquellos elaborados íntegramente en el territorio de cualquiera de los Estados parte, utilizando materiales originarios como regla general. El Mercosur reconoce un valor de contenido regional que podría llegar a 60% del valor FOB del producto final en el caso de los países andinos (Ecuador y Bolivia).

Comunidad Andina (CAN)

Nació en 1969 por medio del Acuerdo de Cartagena, con la participación de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. En 1973 ingresó Venezuela pero se separó en 2006. En 1993 se logró conformar una zona de libre comercio y en 1995 se puso en marcha el arancel externo común en la perspectiva de crear una unión aduanera, en el que nunca participó Perú. En 1997 se efectuaron varias reformas al Acuerdo de Cartagena, dando paso a la creación de la Comunidad Andina en reemplazo del Pacto Andino y a una nueva estructura institucional conformada por el Consejo Presidencial Andino, el

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y otras instancias comunitarias tales como el Tribunal de Justicia, el Parlamento Andino, entre otras.

La CAN atraviesa una situación compleja y contradictoria debido a que, por un lado, se presenta un crecimiento del comercio intrasubregional, pero, al mismo tiempo, entra en una crisis de legitimidad económica, política e institucional. Las ganancias de la integración se han distribuido de manera desigual entre los países andinos, debido a las diferencias de desarrollo de sus economías y por la especialización derivada de la integración que favorece a las economías de mayor tamaño.

La legitimidad política se pierde en la medida en que se violan los compromisos asumidos en materia comercial. Colombia y Perú negociaron acuerdos con Asia y con Estados Unidos, independientemente de los compromisos andinos, lo cual termina con una pérdida de credibilidad interna. En la parte institucional, pese a que se ha creado un frondoso marco institucional alrededor del Sistema Andino de Integración, con múltiples consejos, comités, etc., pero con pocos resultados efectivos, por ejemplo, se evidencia una baja coordinación de políticas estructurales y sectoriales.

En la actualidad está en vigencia la zona de libre comercio entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. La aplicación del arancel externo común se encuentra suspendida desde 2007. En materia de normas de origen, las Decisiones 416 y 417 constituyen la principal base jurídica en este ámbito. Califican como originarios las mercancías integralmente producidas en los países miembros y se reconoce como valor de contenido regional hasta 60% de valor FOB del producto final para Ecuador y Bolivia y 50% para los productos de Colombia y Perú.

Alianza del Pacífico

Esta iniciativa surgió como propuesta del Gobierno del Perú, que había venido promoviendo desde el año 2007 una iniciativa de integración entre los países ribereños al Pacífico. En abril del año 2011, los jefes de Estado de Colombia, Chile, México y Perú firmaron la Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico, por la cual convienen “establecer la Alianza del Pacífico para la conformación de un área de integración profunda en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano, que aliente la integración regional, así como un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de nuestras economías” (Cumbre de Lima 2011: 2).

La Alianza del Pacífico es un mecanismo de integración preferencial regional, que se constituyó formal y jurídicamente en junio de 2012, con la firma del Acuerdo Marco; sin embargo, las disposiciones en materia comercial entraron en vigencia en julio de 2015. Los aspectos de geopolítica que están detrás de la Alianza del Pacífico son complejos, porque muestran cierta visión contra las posibilidades de un regionalismo más autónomo, pues sin duda prima la perspectiva de confluencia con los intereses de los Estados Unidos y en oposición al ALBA-TCP y a Unasur.

Según las reglas de juego de este esquema integracionista de corte neoliberal, entre los cuatro socios obligatoriamente deben existir zonas de libre comercio, ya que el requisito inicial es la puesta en marcha de acuerdos de libre comercio entre ellos y, en materia de origen, sus normas establecen que se reconoce origen a las mercancías integralmente producidas en los países miembros y solo se aplica un contenido regional proveniente de los países firmantes.

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac)

Tanto la Celac como la Unasur vendrían a ser expresiones de la integración posliberal. La Celac se constituyó en diciembre de 2011 como un mecanismo de diálogo, concertación política y cooperación de los 33 países miembros. Sus antecedentes fueron el Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). Cabe señalar que este foro no elimina ni subordina a otras instancias regionales ni subregionales. Se podría decir que la Celac ha ido ampliando sus objetivos y temas de interés; incluso con cierta rapidez se convirtió en el interlocutor de los países Brics, Canadá, Japón, Corea, Estados Árabes del Golfo, Australia y Nueva Zelanda. Su principal debilidad es la falta de compromisos políticos para el cumplimiento de sus disposiciones y su implementación en cada uno de los países miembros.

Una de sus principales iniciativas es la implementación de la Agenda 2020, la cual recoge un conjunto de objetivos, mecanismos y metas a alcanzarse en cinco grandes ejes: i) reducir la pobreza extrema y las desigualdades; ii) educación, ciencia, tecnología e innovación, medioambiente y cambio climático; iv) infraestructura y conectividad y v) financiamiento para el desarrollo. Es evidente que todos estos ejes tienen un trasfondo económico que resulta complicado evaluarlo en este artículo, pues excedería con creces sus alcances. En todo caso, la dimensión económico-comercial está dentro de su agenda de trabajo.

En efecto, en la Declaración Política de la IV Cumbre de la Celac, realizada en Quito en enero de 2016, se establece una amplia agenda multidimensional que incluye aspectos tradicionales como seguridad, cooperación, democracia, etc.; pero, al mismo tiempo, incorpora nuevos temas, tales como: cambio climático, derechos humanos y transnacionales,⁴ arquitectura financiera regional, relación con socios extraregionales, entre otros. En el campo de la integración, se enfatiza en la necesidad de una mayor articulación entre los diferentes mecanismos regionales y subregionales de integración, a partir de los principios de complementariedad, solidaridad y promoción de la cooperación soberana.

Unasur

Según consta en los documentos oficiales de la Unasur,⁵ se trata de un proyecto ambicioso de integración profunda regional, de carácter posneoliberal, con supremacía de las agentes de diálogo político, energía e infraestructura. Lleva implícito una crítica al “regionalismo abierto” imperante en Latinoamérica, centrada mayoritariamente en la liberalización comercial, con una fuerte sobredimensión de los compromisos comerciales que han debilitado la coherencia interna de los procesos de integración. El Tratado Constitutivo de la Unasur se suscribió en Brasilia el 23 de mayo del año 2008, cuyo principal objetivo es:

4 Ecuador mantiene una propuesta para poner en marcha el “Instrumento Internacional Jurídicamente Vinculante sobre Transnacionales y Derechos Humanos”, iniciativa que está relacionada con la Resolución 26/9, aprobada en 2014 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mediante la cual se creó un grupo de trabajo intergubernamental para tales fines que permita regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en el derecho internacional de los derechos humanos.

5 Los países miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones son los cinco Estados del Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela); los cuatro países miembros de la CAN (Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia); así como también Chile, Guyana y Surinam (Unasur, 2008).

Construir, de manera participativa y consensuada un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medioambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

En materia de integración incluye los objetivos relacionados con las asimetrías, la integración industrial y productiva, la cooperación sectorial y la cooperación económica y comercial, que finalmente redunde en el bienestar de todos los sectores de la población. Unasur viene a ser el proyecto más relevante y viable en el espacio suramericano y como verdadero caso de prueba del regionalismo posliberal (Sanahuja, 2012). Sin embargo, cabe explicitar que Unasur no está exento de contradicciones expresadas en competencia por el espacio regional con la Organización de Estados Americanos (OEA) en el plano político; su carácter eminentemente intergubernamental, sin mayores compromisos vinculantes supranacionales; y los diferentes niveles de desarrollo institucional en los países que dificultan la coordinación de iniciativas. Sus retos más importantes giran alrededor de la creación del Banco del Sur, la integración en materia energética y tratamiento a las asimetrías regionales como sustento de una integración económica regional efectiva.

ALBA-TCP

La idea inicial surgió en la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en Isla Margarita, en diciembre de 2001. La ALBA se creó formalmente en La Habana en el año 2004 y en el año 2009 se transformó en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos” (ALBA-TCP).⁶ Se trata de un proyecto interestatal de carácter político y económico que busca reforzar la autodeterminación y la soberanía de los pueblos, para contraponerse al libre comercio.

La propuesta en materia de integración se basa en la complementación, la cooperación y la solidaridad, en reemplazo de los modelos de integración centrados en el regionalismo abierto, el comercio y la competencia. De manera operativa, se promueve las vigencias de los proyectos grannacionales que abarcan múltiples dimensiones, ya sean políticas, sociales, culturales, económicas, científicas e industriales. Estos proyectos pueden convertirse en empresas grannacionales. En los últimos años ha resultado difícil la concreción de esta retórica; en todo caso, se han dado algunos pasos concretos, de manera especial, en las áreas de salud y en energía. Con el fallecimiento de Hugo Chávez se presentan más incertidumbres que certezas sobre este proceso.

6 Los países que actualmente integran la ALBA-TCP son: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Mancomunidad de Dominica, Antigua y Barbuda, Ecuador y San Vicente y Las Granadinas.

5. Conclusiones

En América Latina coexisten dos visiones de integración regional: neoliberal y posliberal, dando paso a una integración dispersa y, al mismo tiempo, bajo condiciones de disputa política-ideológica, que no necesariamente deben terminar en fragmentación extrema. Esta situación responde tanto al devenir histórico de cambio y transformación de Latinoamérica de las últimas dos décadas, como también a los cambios en el sistema económico capitalista.

En ese contexto, se mantienen vigentes y con variadas complejidades los antiguos esquemas de integración, como CAN, MCCA, Aladi, Mercosur, etc., que surgieron antes y durante la década de 1990; pero, a la par han surgido nuevas y variadas instancias como Unasur ALBA y Celac que, a su vez, sin duda, han complejizado el panorama de las instituciones de integración en la región.

En las dos instancias regionales, Celac y Unasur, están presentes los dos grandes objetivos de la integración latinoamericana: una mayor autonomía política y el fortalecimiento de la complementariedad productiva. Ambas experiencias deben verse como espacios de integración de escala regional, dentro los cuales, de modo especial en Unasur, los esquemas subregionales y bilaterales pueden ser manejados de forma adecuada.

En tales circunstancias, se puede o se debe pensar en la viabilidad de que la Celac, en su calidad de foro de concertación política y de cooperación, bien podría asumir la gran responsabilidad de establecer un mandato político para encausar la integración económica de América Latina en los términos que se han explicitado en este trabajo.

Asimismo, aun cuando no pueden ocultarse los pocos avances que ha tenido Unasur durante los últimos años en el ámbito de la integración económica, calibrada exclusivamente en la construcción de un espacio ampliado de comercio y los retrasos en la integración financiera, pues su propuesta integracionista es más amplia, en todo caso, debería tomarse en cuenta que los espacios de lo político e institucional están creados en su interior, por lo que podrían ponerse en marcha los mecanismos necesarios para alcanzar la integración productiva.

Sin duda, en el ámbito económico, la convergencia productiva choca con factores estructurales que recrean condiciones de asimetría entre los países latinoamericanos, pero una acción combinada de Celac y Unasur podría ser un acicate importante para incrementar la densidad de los lazos económicos en la región, estableciendo un mandato político para la armonización arancelaria y de las disposiciones en materia de normas de origen, esto último de gran importancia para apuntalar proyectos de complementariedad productiva.

Como cierre, vale mencionar que para lograr el impulso de la integración productiva regional también deben ser considerados como importantes las dimensiones complementarias relacionadas con la cooperación financiera regional, la infraestructura física de transporte y logística, la integración energética, la cooperación regional digital y el manejo del medioambiente y los recursos naturales.

6. Bibliografía

- Asociación Latinoamericana de Integración [Aladi] (2015). *Comercio Exterior Global: enero-diciembre 2014*. Montevideo: Secretaría General de Aladi.
- Ayuso, Anna (2015). “El espacio iberoamericano en el orden global”. En Bonilla Soria, Adrián *et al.*, ed. *Iberoamérica: y el nuevo regionalismo*. San José: Secretaría General Iberoamericana / Flacso-Secretaría General / Aecid: 35-58.
- Bielschowsky, Ricardo (2009). “Sesenta años de la Cepal: estructuralismo y neoestructuralismo”. *Revista de la Cepal*, n.º 97. Santiago de Chile: 173-194.
- Bywaters, Cristobal e Isabel Rodríguez, coord. (2009). “Unasur y la integración latinoamericana: propuesta de un nuevo modelo del regionalismo postliberal”. *Encrucijada Americana*, año 3, n.º 1. Otoño-invierno: Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2015). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La crisis del comercio regional: diagnóstico y perspectivas*. Santiago de Chile.
- _____ (2014a). *Unasur. Un espacio de cooperación e integración para el desarrollo*. Santiago de Chile.
- _____ (2014b). *La Alianza del Pacífico y el Mercosur: hacia la convergencia en la diversidad*. Santiago de Chile.
- _____ (2010a). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile.
- _____ (2010b). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- _____ (1994). “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”. *Libros de la Cepal*, n.º 39 (LC/G.1801/Rev.1-P). Santiago de Chile.
- Cumbre de Lima para la integración profunda (2011). “Declaración presidencial sobre la Alianza del Pacífico”. Recuperado el 12/12/16 de <https://goo.gl/QRKMpY>.
- Fajnzylber, Fernando (1990). “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”. *Cuadernos de la Cepal*, n.º 60 (LC/G.1534/Rev.1-P). Santiago de Chile.
- Ffrench-Davis, Ricardo, comp. (2005). *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*. Bogotá: Mayol Ediciones / Cepal.
- Gardini, Gian Luca & Andrés Malamud (2012) “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”. *The International Spectator* 47(1).
- Gayá, Romina y Kathia Michalczewsky (2014). *El comercio intrarregional sudamericano: patrón exportador y flujos intraindustriales*. Nota técnica n.º IDB-TN-583, Intal-BID.
- Giordano, Paolo, Kathia Michalczewski y Alejandro Ramos (2015). *Estimaciones de las tendencias comerciales. América Latina 2015*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gratius, Susanne (2015). “La identidad estratégica de la Comunidad Iberoamericana a la luz de otras iniciativas en el espacio atlántico: una perspectiva europea”. En Adrián Bonilla Soria *et al.*, ed. *Iberoamérica: y el nuevo regionalismo*. San José: 61-86.

- Iglesias, Enrique (2008). "Integración comercial, complementación productiva y cooperación en América Latina". En Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena, ed. *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Quito: Flacso, Sede Ecuador.
- Ocampo, José Antonio (2001). "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI". *Revista de la Cepal*, n.º 75 (LC/G.2150-P). Santiago de Chile. Diciembre.
- Organización Mundial de Comercio [OMC] (2016). *World Trade Statistical Review*. Ginebra.
- _____ (2011): *Informe sobre el Comercio Mundial 2011: la OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*: Ginebra.
- Perrotta, Daniela (2013). *La integración regional como objeto de estudio: de las teorías tradicionales a los enfoques actuales. Relaciones internacionales: teorías y debates*. Buenos Aires: Eudeba.
- Prebisch, Raúl (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1959). "El mercado común latinoamericano". *Revista de Comercio Exterior*. México, D. F.: Banco Nacional de Comercio Exterior, tomo IX. Mayo.
- Rosales, Osvaldo y Mikio Kuwayama (2012). *China y América Latina y el Caribe: hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago de Chile: documento de Cepal.
- Sanahuja, José Antonio (2012). "Regionalismo posliberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur". En A. Serbin, L. Martínez, & H. R. Júnior, *El regionalismo 'posliberal' en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries): 19-72.
- _____ (2008). "Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal: crisis y cambio en la integración latinoamericana". En L. Martínez, L. Peña y M. Vázquez. *Anuario de la integración regional de América Latina y El Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries): 11-54.
- Serbín, Andrés (2010). "De despertares y anarquías: Avatares de la concertación regional". *Foreign Affairs Latinoamérica* 10: 3. México, D. F.: 6-11.
- Sunkel, Osvaldo (1998). "Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?". *Revista de la Cepal*, número extraordinario, octubre. Santiago de Chile: 229-241.
- _____ (1970). *Integración política y económica: el proceso europeo y el problema latinoamericano*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Vivares, Ernesto y Michele Dolcetti (2016). "Dos regionalismos, dos Latinoaméricas o después de Latinoamérica". En Ayllón, Bruno, ed. *¿Latinoamérica dividida? Procesos de Integración y Cooperación Sur-Sur*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Retazos: sobre la difícil relación entre los acuerdos de libre comercio e inversión bilaterales y multilaterales y los derechos humanos

Clippings: on the difficult relationship between bilateral and multilateral free trade agreements and investment and human rights

Roxana Arroyo Vargas

Docente e investigadora del Centro de Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: roxana.arroyo@iaen.edu.ec

Recibido: 14-septiembre-2016. Aceptado: 8-noviembre-2016.

Resumen

El presente artículo aborda de una manera crítica las posibles tensiones y consecuencias existentes entre los acuerdos de libre comercio e inversión bilateral y multilateral y los derechos humanos, así como su impacto en el orden internacional. Para ello, se recurre a las fuentes epistemológicas como al feminismo y la teoría crítica de los derechos humanos. Es imposible dejar de mencionar los cuestionamientos que los movimientos sociales plantean sobre las posibles responsabilidades de las empresas transnacionales, los conflictos existentes con los arbitrajes internacionales, las amenazas a las personas defensoras de los derechos humanos y la criminalización de los movimientos por la defensa frente a las empresas extractivistas.

Asimismo, existen consecuencias negativas para la soberanía alimentaria cuando las y los agricultores sufren en sus medios de vida los impactos ocasionados por el libre comercio y la ausencia de un Estado regulador que plantee medidas de protección, que abogue por la defensa de la propiedad intelectual, con políticas sociales justas, de liberación de los mercados internos y de defensa del medioambiente y la salud. Esto, por mencionar algunos escenarios que nos alertan sobre la vulneración directa que viven las mujeres, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, las y los trabajadores, migrantes, entre otros sujetos, quienes sufren discriminaciones e impactos diferenciados en sus niveles de vida como resultado de estos acuerdos y tratados de libre comercio.

Es indudable que dichos acuerdos de libre comercio van más allá de su esfera económica o quizás no se puede entender el comercio sin la incorporación de los estándares construidos desde el derecho internacional público para los sujetos de derecho y de la comunidad internacional y el marco ético jurídico de los derechos humanos, que pone como centro de las relaciones económicas a las personas, los pueblos y la naturaleza. Ahora bien, ¿será posible la inversión extranjera directa al mismo tiempo que se garantizan los derechos humanos?

Palabras claves: derechos humanos, acuerdos de libre comercio, perspectiva de género, derecho internacional público, movimiento social, acceso a la justicia.

Abstract

The hereby article critically addresses the possible tensions and consequences that exist between free trade agreements and bilateral and multilateral investment and human rights, as well as their impact on the international order, using as epistemological sources feminism and critical theory of human rights. It is impossible not to mention the social movement's questioning about the possible responsibilities of transnational corporations, existing conflicts with international arbitrations, the threats to human rights defenders and the criminalization of movements for defense against extractive companies.

In addition, the consequences in relation to fundamental aspects such as food sovereignty when farmers, due to the impact on livelihoods, are destroyed by free trade and the absence of States that pose protection measures, intellectual property, social policies, the liberation of domestic markets, and their consequences on the environment and health. This is to mention some of the possible scenarios that alert us to the direct effects on women, indigenous peoples, people with disabilities, workers, migrants, among other subjects who suffer discrimination and differential impacts on their standard of living as a result of these free trade agreements.

Undoubtedly these agreements go beyond trade, or perhaps trade cannot be understood without the incorporation of standards built at the level of Public International Law for the subjects of international law, the international community and the legal ethical framework of human rights that places peoples and nature at the center of economic relations. We have a question left that is shared with many authors and which is relevant: is foreign direct investment possible while guaranteeing human rights?

Keywords: human rights, free trade agreements, gender perspective, public international law, social movement, access to justice.

1. Introducción

En un escenario mundial donde prevalece el fundamentalismo del mercado, una de las consecuencias de este impacto para nuestras democracias es la tendencia en muchas regiones de estar gobernados por élites, según se constata en el informe “Gobernar para las élites: secuestro democrático y desigualdades económicas”, emitido por *Oxford Committee For Famine Relief* (Oxfam, 2014). Sin duda, este fenómeno se vincula con la profundización de las desigualdades que obstaculizan

directamente el acceso a los bienes vitales y fundamentales de las grandes mayorías, disminuyendo o anulando la tutela de sus derechos desde una perspectiva integral (Cobo, 2007). Según los datos en este informe, la concentración de la riqueza es el reflejo de los privilegios frente a un empobrecimiento de considerables sectores de la población. Casi la mitad de la riqueza mundial está en manos de solo el 1% de la población y la fortuna del 1% de la población más rica del mundo asciende a 110 billones de dólares, una cifra 65 veces mayor que el total de la riqueza que posee la mitad más pobre de la población mundial.

La mitad más pobre de la población mundial posee la misma riqueza que las 85 personas más ricas del mundo y siete de cada diez personas viven en países donde la desigualdad económica ha aumentado en los últimos 30 años. Aun más, el 1% más rico de la población ha visto cómo se incrementaba su participación en la renta entre 1980 y 2012 en 24 de los 26 países de los que tenemos datos. En Estados Unidos, por ejemplo, el 1% más rico ha acumulado el 95% del crecimiento total posterior a la crisis desde 2009, mientras que el 90% más pobre de la población se ha empobrecido aún más. Es un oprobio que el 1% de las familias del mundo posea casi la mitad, un 46%, de la riqueza mundial (Oxfam, 2014).

Este sistema neoliberal y la perversidad del mismo condenan a la pobreza a generaciones completas que heredan las desigualdades e imposibilitan sus proyectos de vida individuales y colectivos. Es alarmante que las 85 personas más ricas del mundo posean la misma riqueza que la mitad pobre de la humanidad; esta lógica lleva a la concentración de la riqueza y del poder.

En medio de estas circunstancias de alcance planetario algunas preguntas siguen siendo muy válidas: ¿de qué tipo de derechos y desarrollo estamos hablando?, ¿qué entendemos por discriminación e igualdad?, ¿los acuerdos bilaterales y los tratados de libre comercio son solo acuerdos comerciales?, ¿impactan a otros sujetos?, ¿cuál es la responsabilidad de los Estados y de la comunidad internacional?

En principio diríamos que es necesario un desarrollo sostenible y de prosperidad inclusiva que lo permita, lo cual sería impensable si no se logra transformar el sistema neoliberal y el sistema patriarcal y se erradica el androcentrismo, antropocentrismo y colonialismo, que forman parte de los fundamentalismos económicos (Puleo, 2011).

Frente a ese cuadro se requiere seguir debatiendo y construyendo nuevos horizontes, insistiendo en que otro mundo es posible; caso contrario, los más ricos y las corporaciones y multinacionales acabarán con el planeta. ¿Es posible un cambio? Podríamos decir que sí, en tanto que lo construido hasta el momento es responsabilidad de las decisiones políticas y los constructos de poder de los bloques más poderosos y de los países en el marco de las relaciones internacionales.

En este complejo panorama es importante resaltar el vínculo existente entre las diferentes desigualdades como resultado de las múltiples opresiones, en especial la de género y las dinámicas económicas. Es claro que una de las desigualdades primarias que están presentes en la estructura social es la que se da entre hombres y mujeres ubicadas, estas en las diferentes clases, etnias y condiciones. No se puede negar que las culturas y modelos económicos y políticos se articularon sobre la exclusión de las mujeres y la diversidad de los sujetos, instaurando los mecanismos necesarios para lograr la expropiación y control de sus cuerpos como parte de un sistema estructural

de discriminación y violencia (Arroyo, 2004). Este complejo sistema naturalizó estas dominaciones, llegando a tal punto que presenta a las sociedades como neutrales en relación con las desigualdades, étnicas, raciales, sexo-genéricas, al igual que pretende naturalizar la idea de que los mercados son imparciales.

Los mercados no son entes autónomos y espontáneos que funcionan según sus propias leyes naturales; en realidad son construcciones sociales con leyes establecidas por instituciones y reguladas por Gobiernos que deben rendir cuentas ante los participantes en el mercado y los ciudadanos. Según la Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID), cuando existe crecimiento y reducción de la desigualdad es porque las leyes que rigen los mercados actúan en favor de las clases medias y de los colectivos más pobres de la sociedad. Sin embargo, cuando solo ganan los ricos es porque las leyes se están empezando a inclinar exclusivamente en favor de sus intereses (AWID, 2006).

El neoliberalismo crea el espejismo de que los mercados son libres e inquebrantables, que garantizan el crecimiento económico y reducen la pobreza (*ibid.*). Pero, su aplicación indiscriminada y sus prescripciones políticas nos han llevado a la concentración de la riqueza en manos de pocos y en esta dinámica las asimetrías de género se constatan en la medida en que la mayoría de las personas excluidas o afectadas tienen rostros de mujeres o seres humanos dependientes de estos rostros de mujeres.

El sistema patriarcal se agudiza y se profundiza con el fundamentalismo económico que nos presenta falsas disyuntivas y nos muestra como verdades universales y únicas aquellas que vivimos. Desde esta lógica, no puede haber desarrollo sostenible. El mercado internacional y el neoliberalismo transforman los derechos humanos en mercancías, pues en este supuesto los derechos solo pueden ser adquiridos por aquellas personas que los pueden comprar; desde esta dinámica económica se justifica la reducción del Estado social (Peces-Barba, 1995).

Este socavamiento del papel del Estado y su obligación de actuar como garante de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y de los Derechos Civiles y Políticos (DCYP), así como de los derechos del medioambiente, pueden atribuirse en cierta medida a las políticas neoliberales de las instituciones financieras internacionales y a la globalización del capital.

En este proceso, las medidas de ajuste estructural son planes económicos llevados a cabo por Gobiernos de países endeudados para reducir el gasto público y mejorar la recaudación fiscal, con el objetivo final de incrementar la libertad de mercado y minimizar el rol del Estado en la economía. Estos planes de ajuste incluyen la privatización de las empresas estatales y la flexibilización de las condiciones de empleo. En este contexto, el aumento en la desocupación no es considerado un flagelo, sino una herramienta para intentar dinamizar la economía, por medio de la competencia entre las personas con necesidades de empleo.

En ese mismo sentido, los Tratados de Libre Comercio (TLC) se constituyen en acuerdos comerciales vinculantes que suscriben dos o más países para acordar la concesión de preferencias arancelarias mutuas y la reducción de barreras no arancelarias al comercio de bienes y servicios. A fin de profundizar la integración económica de los países firmantes, un TLC incorpora, además de los temas de acceso a nuevos mercados, otros aspectos normativos relacionados con el comercio, tales como la propiedad intelectual, inversiones, políticas de competencia, servicios financieros,

telecomunicaciones, comercio electrónico, asuntos laborales, disposiciones medioambientales y mecanismos de defensa comercial y de solución de controversias

En estos complejos procesos de globalización las medidas de ajuste estructural y los TLC son presentados como simples tratados comerciales que no tienen una afectación directa a los derechos humanos. Esta desconexión no permite analizar desde el marco ético jurídico de los derechos humanos los nefastos impactos de dichos tratados en los ámbitos de la soberanía alimentaria, la flexibilidad laboral, fiscal, educación, recortes presupuestarios, desprotección de los individuos, el mercado interno o la propiedad intelectual.

Los procesos vinculantes de la globalización nos permiten acercarnos a posibles respuestas. Si bien el fenómeno de la globalización se vincula con la dimensión económica (Oré, 2010), el mismo no se puede entender sin ver las diferentes aristas que lo componen, siendo una de estas aristas el impacto en los derechos humanos y la debida diligencia que tienen los Estados en sus obligaciones de protegerlos, promoverlos y garantizarlos. Es indudable que estos acuerdos involucran aspectos políticos, culturales y sociales que los impactan; aun así, hay un énfasis en los estudios y los discursos a los que la globalización se refiere especialmente en aspectos relacionados con la interdependencia de las economías, la desregulación de los mercados y la expansión de las ideologías capitalistas (Howard-Hassman, 2005). Hoy en día, el escenario de la comunidad internacional y en el sistema de la Organización de Naciones Unidas (ONU) las preocupaciones sobre los nexos entre estos acuerdos y los tratados de libre comercio y la protección y promoción de los derechos humanos y las obligaciones de los Estados adquieren mayor relevancia y se posesionan como un debate necesario.

Estos principios, que surgen de la comunidad internacional expresada en los sistemas de protección universal y regionales, como la ONU y la Organización de los Estados Americanos (OEA), han permitido el desarrollo de un marco normativo que no solo regula las relaciones entre los Estados y otros sujetos del derecho internacional (Mariño, 1995), sino que también establece los estándares que permiten legitimar la acción de los Estados, como la relación entre las personas, grupos y pueblos con el Estado (Peces-Barba, 1995).

Los Estados se encuentran obligados a actuar de acuerdo con los principios establecidos por la Carta de las Naciones Unidas, los cuales se constituyen como fundamentales para la comunidad internacional. Entre estos, procurar la paz, las relaciones basadas en el respeto, el principio de igualdad de derechos para toda y todos y a la libre determinación de los pueblos. Otro aspecto importante es la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y la búsqueda del desarrollo. Asimismo, la garantía a escala de la comunidad internacional del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todas y todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (Carta de las Naciones Unidas, 1945).

Estos principios establecen que los Estados deben regirse por la igualdad soberana, el cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas, a la no intervención en asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, la resolución pacífica de los conflictos y de las contradicciones que surjan de las relaciones internacionales. En este sentido, el artículo 55 establece el respeto universal a los derechos humanos

y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, la efectividad de tales derechos y libertades y a garantizar los niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todas y todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social que generen las condiciones necesarias de estabilidad y bienestar para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones.

Los derechos humanos, el derecho de los tratados (Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 1969), los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la jurisprudencia internacional y la doctrina, nos permiten afirmar que los estándares se han ido forjando después de largos procesos históricos, tal como lo indica la Carta de las Naciones Unidas. “En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas, en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas, en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta” (Carta de las Naciones Unidas, 1945). Estos elementos conforman un *Corpus Iuris* que nos brinda los elementos para abordar estos acuerdos.

2. El impacto en la vida de las personas y el papel de los Estados tras la vulneración de derechos humanos

A continuación presentaremos, a modo de retazos, las temáticas que nos permiten visibilizar las afectaciones de los derechos humanos, su impacto en la vida de las personas y el papel de los Estados. Cada uno de estos retazos se entreteje desde el análisis de los derechos humanos, posibles asimetrías de género y las relaciones internacionales.

2.1. Un primer retazo: la contradicción existente entre los mecanismos de arbitraje internacional para los inversores y los Estados

Esta modalidad de resolución de conflictos se encuentra regulada en el contenido de los acuerdos internacionales bilaterales, multilaterales o de libre comercio, estableciendo como obligatorio en sus cláusulas que las posibles contradicciones se llevarán a estas instancias. La experiencia, tal como lo señala el experto independiente Alfred-Maurice de Zayas al referirse al resultado de estos procedimientos entre inversores y Estados, es que existen serias dificultades para que los Estados ejerzan su función de garantes del interés público, especialmente cuando estos adoptan normas sobre la protección del medioambiente, la seguridad alimentaria y el acceso a medicamentos genéricos (Maurice de Zayas, 2015).

Las resoluciones dadas por estos mecanismos no contemplan la ponderación de los hechos, incluyendo los estándares de los derechos humanos. En muchos casos hay evidentemente contradicción con el orden público; inclusive, se vinculan con la regresión en la protección de derechos, tales como a la vida, cuando se obstaculiza el suministro de medicamentos por la actuación de los monopolios farmacéuticos o la perpetuación de las patentes que impiden la introducción de medicamentos genéricos, la afectación a las normas laborales, al agua o al saneamiento, entre otros (Alfred-Maurice de Zayas, 2015: 7).

Estas instancias configuran verdaderos sistemas que se encuentran al margen de los sistemas internos y están sobre ellos. Esto resulta ser una contradicción con los

principios planteados por la comunidad internacional en tanto que estos convenios no son exclusivamente comerciales. En este sentido, es importante someter los tratados bilaterales de inversión y los acuerdos de libre comercio a los estándares de las normas de la Convención de Viena sobre los Derechos de los Tratados, especialmente en lo referente a las cláusulas de nulidad. Más aun, si encontramos la violación de normas constitucionales, errores en el consentimiento, conducta fraudulenta de alguna parte negociadora, engaño liberado o afirmaciones falsas, corrupción o conflictos con normas imperativas de derecho internacional; en este sentido, en la medida en que estos tratados configuren violaciones de los derechos humanos esto podría ser causa de una modificación o terminación de dichos acuerdos.

Algunos de estos casos evidencian dichas contradicciones: como la Empresa Petrolera Chevron Texaco y su contaminación en la amazonía ecuatoriana,¹ en el cual un tribunal ecuatoriano impuso sanciones a la empresa por daños ambientales causados por sus actividades; esta se negó a pagar y acudió a la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI)² para exigir al Ecuador daños y perjuicios por los beneficios perdidos. Otro caso emblemático fue el Philip Morris entre Suiza y Uruguay (2010); esta multinacional presentó una demanda apelando al tratado bilateral de inversiones entre Suiza y el Uruguay, alegando que la legislación interna uruguaya de lucha contra el tabaquismo afectaba su inversión, ignorando el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud.

2.2. Un segundo retazo: la criminalización de los movimientos, los procesos extractivistas

En América Latina la defensa de estos derechos ha significado en muchas ocasiones la criminalización de la protesta del movimiento social y el detrimento de los derechos humanos, en especial cuando las acciones están dirigidas a enfrentar a las empresas extractivas. Al analizar el actuar de los Estados se destaca la falta de la protección adecuada frente a posibles acciones de estas empresas, configurándose una responsabilidad por omisión en su quehacer o, en caso contrario, por acción directa en el supuesto de la promulgación de normativas que no permiten la movilización y la protesta.

Tal como lo señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), refiriéndose a las personas defensoras de los derechos humanos y la obligación de carácter positivo como negativo de parte de los Estados, “además de existir una prohibición absoluta de ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas, los Estados se encuentran obligados a desarrollar acciones positivas que se traduzcan en la erradicación de ambientes incompatibles o peligrosos para la protección de los derechos humanos” (CIDH, 2011: 24).

Estas empresas, en diversas circunstancias, actúan al margen de lo que establece el artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el cual se estipula la necesidad de contar con “un orden social e internacional en el que los

1 Documento digital recuperado el 2/12/2016 de <https://www.inredh.org/archivos/boletines/>.

2 Principal órgano jurídico del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del derecho mercantil internacional. Órgano jurídico de composición universal, dedicado a la reforma de la legislación mercantil a escala mundial durante más de 40 años. La función de la CNUDMI consiste en modernizar y armonizar las reglas del comercio internacional.

derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan efectivamente”. Este derecho, que a su vez se constituye en un principio, se desarrolla y profundiza en los principales pactos y convenciones del Sistema Universal, las innumerables resoluciones y declaraciones de la Asamblea General y los convenios de la OIT y OMS. Se podría afirmar que estamos frente al surgimiento de un derecho consuetudinario internacional que establece la primacía de los derechos humanos y la consolidación de una *opinio juris* en relación con estos acuerdos.

Este abordaje interpretativo de los marcos normativos de protección de los derechos humanos a escala universal y las posibles contradicciones con los acuerdos comerciales se traslada a los sistemas regionales, como es el caso del Sistema de OEA, que frente a la realidad de la implementación de los TLC entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (Cafta-RD), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), van surgiendo nuevas contradicciones por las evidentes asimetrías existentes entre las naciones pactantes (Mejía, 2009).

Lo logrado a escala de la comunidad internacional a partir de las reivindicaciones de los movimientos sociales se constituyen en verdaderos espacios en disputa por parte de los inversores y los Estados, los cuales deben pactar un entorno en que los derechos humanos sean efectivos y en el cual el Estado siga siendo el garante de estos y no que los acuerdos internacionales usurpen funciones de los Estados e instauren sistemas en los que los únicos derechos sean los que responden a la lógica de hacer negocios e invertir.

Vale citar el caso de Honduras con el asesinato de Berta Cáceres, lideresa perteneciente al pueblo lenca, activista contra la explotación medioambiental de las transnacionales, quien expresaba claramente esta contradicción al afirmar que “los que rechazamos estos proyectos somos amenazados, amenazan nuestras vidas, nuestra integridad física y emocional, la de nuestras familias y comunidades enteras, nos quieren negar la existencia como pueblos originarios. Vivimos en un clima de impunidad y de nula administración de justicia” (eldiario.es, 2015).³

Asimismo, la activista destacaba la dificultad de llevar adelante su lucha, por el hecho de ser mujer dirigiendo procesos de resistencias indígenas, en sociedades patriarcales donde se enfrentan circunstancias de mucho riesgo, campañas machistas y misóginas. El 3 de marzo del 2016 Cáceres fue asesinada en su comunidad. Inmediatamente, la CIDH otorgó una serie de medidas cautelares⁴ a su familia y a Gustavo Castro, por ser testigo del asesinato. Con anterioridad, se registraron claras amenazas en contra de la integridad de Cáceres, debido a la oposición que realizaba desde la Coordinación del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (Copinh) contra la transnacional Sinohydro, que operaba en los territorios de la comunidad del río Blanco.

Esta tendencia se mantiene claramente en muchos países en las cuales la presencia de empresas transnacionales extractivas, hidroeléctricas o del sector agroindustrial tienen intereses, muchas veces en convivencia con los poderes políticos y financieros.

3 Documento digital recuperado el 2/12/2016 de http://www.eldiario.es/desalambre/medioambiental-Berta-Caceres-asesinado-Honduras_0_495200716.html.

4 Documento digital recuperado el 9/12/16 de <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC112-16-Es.pdf>.

Como lo señala el relator especial James Anaya, “se conocen muchos casos en que se reprime a personas o comunidades indígenas que se oponen y han sido objeto de actos de intimidación o violencia, hasta tener como resultado la muerte” (Anaya, 2013: 7).

No se puede obviar que los Estados tanto de origen como de acogida tienen la responsabilidad de regular las actuaciones de estas empresas para prevenir violaciones de los derechos humanos, además de garantizar la no utilización del uso abusivo de la fuerza o represalias directas por parte de las empresas extractivas o agentes del Estado para obligar a los pueblos indígenas a aceptar estos proyectos o condicionar los servicios básicos para manipular la toma de decisiones (Anaya, 2013: 8). En la tabla que sigue a continuación, se revela la gravedad de los hechos que sufren las personas activistas por ejercer los derechos a la participación y a la libertad de expresión al oponerse activamente a los proyectos extractivos, de acuerdo con el reporte emitido por Global Witness (2015).

Tabla 1
Asesinatos a quienes defienden la tierra y el medioambiente,
según informe de Global Witness (2015)⁵

País	Indicadores de muertes
Brasil	50
Filipinas	33
Colombia	26
Perú	12
Nicaragua	12
República Democrática del Congo	11
Guatemala	10
Honduras	8
India	6
México	4
Indonesia	3
Liberia	2
Myanmar	2
Camboya	2
Tailandia	2
Pakistán	1
Aguas internacionales	1

Fuente: Global Witness (2015). Elaboración de la autora.

La situación de las personas defensoras de derechos humanos se ve agudizada por la criminalización por parte de los Estados cuando se cometen detenciones, amenazas e inclusive uso de acciones penales en su contra por su participación en protestas sociales. La existencia de una normativa penal, con falta de precisiones y vaguedad en tipos penales en algunos países y no ajustadas a los estándares internacionales, permite las detenciones y obstaculiza derechos tales como la libre expresión

⁵ En total, Global Witness ha documentado 185 asesinatos durante el año 2015. Documento recuperado el 2/12/2016 de <https://www.globalwitness.org/en/reports/terreno-peligroso/>.

y organización de la sociedad, produciendo un efecto negativo, tal como lo señala la ONU y la CIDH en su informe del 2011. “Así, el efecto amedrentador que tiene la vulneración del derecho a la vida en la actividad de defensores organizados para la defensa de una misma causa ha sido analizado desde la afectación que produce a la libertad de asociación” (CIDH, 2011: 27).

En los territorios que son considerados ancestrales o en la lucha contra el desarrollo de megaproyectos, como las explotaciones mineras, hidroeléctricas o forestales, se aplican tipos penales como “asociación ilícita, obstrucción de la vía pública, incitación al delito, desobediencia, amenaza a la seguridad del Estado, la seguridad pública o la protección de la salud o moral públicas, difamación, calumnia”, así como acusaciones falsas “como tipos penales utilizados en los Estados” (CIDH, 2011: 93).

Este escenario se ve agravado por la procuración de los procesos que no garantizan el debido proceso y las posibles estigmatizaciones que sufren los y las defensoras en la sociedad, aspecto que es de preocupación en ambos sistemas de protección, como lo expresa la relatora especial de Naciones Unidas sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos en su informe 2004: “[...] la multitud de arrestos y detenciones de defensores contribuye también a la estigmatización, ya que la población los percibe y califica de perturbadores” (Sekaggya, 2009: 7).

2.3. Un tercer retazo: las asimetrías de género que provocan fenómenos como la segregación genérica del mercado laboral o la feminización de la pobreza

Es indudable que la reestructuración global del mercado se produce en un terreno marcado por el género y que estos procesos de globalización neoliberal no se pueden entender si no incluimos esta variable (Cobo, 2007) que no se puede obviar en los estudios que se realizan. Un ejemplo de este fenómeno es el trabajo doméstico, que pone de manifiesto las vinculaciones existentes entre el sistema patriarcal y el sistema capitalista, pues no examina que la reproducción de la fuerza laboral involucra un proceso productivo basado en el trabajo no remunerado que se gestiona desde la división sexual del trabajo y cuyo valor se transfiere al sistema económico mercantil sin considerar su costo.

Esta división sexual del trabajo profundiza patrones socioculturales que ahondan en la discriminación y la violencia, pero lo más grave de esto es que el sistema requiere que sea así, ignorando que este cuidado supone tiempos, espacios y relaciones en los que se desarrollan trabajos y actividades que producen bienes, servicios y atención necesarios para la reproducción cotidiana y generacional de la gente, de las colectividades y no solo de la fuerza de trabajo.

El problema de las desigualdades y su impacto diferenciado por género fue aceptado como un problema por la comunidad internacional durante la realización de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, reunida en Beijing entre el 4 y 15 de septiembre de 1995. Allí los 189 Estados miembros aprobaron la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, en la cual se reconoció la urgencia de abordar la relación entre pobreza y mujeres convirtiéndola en una de las 12 áreas de atención.

Los Gobiernos acordaron cambiar políticas económicas para ofrecer más oportunidades a las mujeres, mejorar la legislación para respetar los derechos económicos e

impulsar el acceso al crédito. Se comprometieron a recabar mejor información para hacer un seguimiento de cómo afecta la pobreza a las mujeres de manera diferente.

Pero la realidad es que muchos de estos Estados, en aras de una retórica sobre las “oportunidades y el desarrollo”, firmaron los TLC o acuerdos de inversión sin medir o ignorando el impacto que estos tienen sobre los derechos, en especial los DESC, sin tomar en cuenta que las mujeres no acceden a los mercados con los mismos recursos y las mismas oportunidades y movilidad que los hombres, por tanto, no pueden competir en igualdad de condiciones.

Las consecuencias de estos acuerdos en muchos ámbitos se contraponen con el avance del logro de la igualdad sustantiva tal y como lo plantea la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) (2010). Esto nos recuerda que el surgimiento de los pactos sociales tienen su fundamento en pactos patriarcales (Amorós, 1990), o como diría Paterman (1995), todo contrato social descansa sobre un contrato sexual.

Hoy más que nunca es indispensable recordar que la igualdad es la idea que posibilitó un cambio que colocó, por lo menos en teoría, a las personas en situación de equivalencia. Estableció que, cuando a determinados sujetos, por motivos de raza sexo, condición de discapacidad o etaria, diversidad sexual, identidad de género, entre otras, se les obstaculiza o niega el goce de sus derechos, esto resulta ser una discriminación y, por consecuencia, en una violación del principio de igualdad; resaltando así la estrecha vinculación que existe entre igualdad sustantiva y el principio de no discriminación.

El caso histórico de las mujeres ejemplifica lo mencionado; sus luchas y vindicaciones pusieron en evidencia que el fundamento que subyacía en los derechos humanos se había construido desde un paradigma androcéntrico, antropocéntrico, colonialista, clasista, denunciando que el requisito impuesto para el disfrute de estos derechos era la mismidad o semejanza con el hombre; situación que era en principio materialmente inalcanzable para las mujeres (Arroyo, 2015: 89-91).

El resultado fue la exclusión bajo argumentaciones esencialistas, biologicistas y naturalistas, asegurando así que el varón acapare lo genéricamente humano. Cuando se trata de comprender la igualdad es imposible avanzar sin tomar en cuenta los aportes de las mujeres, expresados en las luchas por sus derechos, lo que ha implicado, entre otras cosas, la profundización y la crítica de la igualdad androcéntrica hasta lograr establecer que somos iguales en dignidad y equivalencia, y no en la exigencia de la semejanza.

Esta nueva lectura de la igualdad, que llamamos sustantiva o real, se transforma en elemento articulador y transversal de los instrumentos internacionales que surgieron después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, convirtiéndose en el paradigma de cómo deben ser tratados los seres humanos en las diferentes sociedades y culturas. Otro aporte que no se puede dejar de mencionar en este análisis es el reconocimiento que la violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos que surge como producto de las relaciones de poder que marcan las asimetrías de género. Cronológicamente podríamos ubicar como momento importante para este nuevo abordaje de la violencia a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993. Es en esta conferencia cuando se

instituye la violencia como una violación de los derechos humanos y se la considera una forma de discriminación.

Para llegar a este punto encontramos un importante antecedente en la recomendación general del Comité de la Cedaw de 1992, que determina que la discriminación es una forma de violencia. Otro hecho importante fue la aprobación por la Asamblea General de la ONU de la “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer” (ONU/A.G., 1994). En ese mismo año, en el ámbito americano se aprueba la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, que establece el “derecho a vivir una vida libre de violencia”. Estas dos convenciones obligan a los Estados a eliminar los patrones socioculturales que reproducen tanto la violencia como la discriminación en nuestras sociedades y establecen que la violación al principio de igualdad y al derecho a vivir una vida libre de violencia se vuelven obstáculos fundamentales para el goce, ejercicio de los derechos humanos y sus implicaciones en los DESC.

En este contexto la justicia de género se torna un requisito indispensable para la eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres. Asimismo, es imperativa la judicialización adecuada a la violación de los derechos como consecuencia de los acuerdos bilaterales y multilaterales de inversión y acuerdos de tratado de libre comercio, así como las desigualdades que se producen en los diferentes ámbitos de la sociedad (por mencionar algunos: la familia, la comunidad, el mercado, el Estado), se requiere, por tanto, que las instituciones, entre estas, las encargadas de administrar justicia, profundicen en el servicio que brindan a las mujeres y afectados por la injusticia y la discriminación.

2.4. Un cuarto retazo: el derecho al acceso a una justicia de género

El acceso a la justicia implica que las mujeres tengan la posibilidad de una adecuada tutela de sus derechos. Pero, además, es un asunto de fortalecimiento y construcción de las democracias; por tanto, la justicia de género es un estándar de medición para el quehacer del Estado (Villarán, 2004).

Entendemos por acceso a la justicia la existencia de facilidades para que todas las personas, sin discriminación alguna, puedan gozar de todos los recursos y servicios que garanticen su seguridad, movilidad, comunicación y comprensión de los servicios judiciales que, a su vez, garanticen una justicia pronta y cumplida (CIDH, 2011); esta debe ser entendida como un servicio público que el Estado debe garantizar a todos y todas los habitantes de su territorio

En la actualidad, se considera el derecho al acceso a la justicia como una norma *ius cogens*⁶ que genera la obligación en los Estados de adoptar las medidas necesarias

6 Una norma de *ius cogens* se caracteriza por ser de obligado cumplimiento y no admitir acuerdo en contrario de los Estados. Esto la diferencia de la costumbre internacional, que tradicionalmente ha requerido del consentimiento de los Estados y permite su alteración mediante tratados. Por el contrario, no cabe que una norma contradiga a otra de *ius cogens*, salvo que también tenga esta naturaleza: en tal caso, la nueva norma reemplazará a la antigua. El reconocimiento de las normas de *ius cogens* implica aceptar cierta jerarquía entre las fuentes del derecho internacional, jerarquía inexistente en épocas anteriores. Las normas de *ius cogens* recogerían un consenso mínimo sobre valores fundamentales de la comunidad internacional que se impondrían sobre el consentimiento de los Estados individualmente considerados.

para hacerlo efectivo.⁷ En la misma condición se encuentra el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo,⁸ constituyéndose ambos en estándares máximos de tutela propersona, en este caso promujeres (Cebada Romero, 2002).

Es así como el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo o identidad de género se convierte en consustancial al derecho al acceso a la justicia, y de ahí se deriva un marco jurídico que establece los derechos que deben garantizar la administración de justicia. Nos referimos, entre otros, al derecho a la presunción de inocencia, el derecho a ser arrestada conforme a los principios de ley, el derecho a la defensa, el derecho a ser juzgada por tribunales competentes, el derecho a un proceso justo, el derecho a ser protegida como víctima, el derecho a no ser revictimizada en el sistema de administración de justicia y el derecho a ser protegida cuando se es testigo.

Asimismo, el derecho internacional de los derechos humanos establece una serie de obligaciones para los Estados relacionadas con la función judicial y los derechos de las mujeres, como la de garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad a todas las personas que se encuentren en su territorio, que incluye: a) garantizar un debido proceso –para lo cual el Estado debe tomar en cuenta las desigualdades que hay entre ellas debidas al género, la etnia, la edad, la discapacidad, etc.–, y b) establecer garantías judiciales que tomen en cuenta las necesidades de todas las personas, que les permitan, entre otros: i) ser parte del proceso judicial en condiciones de igualdad, ii) no ser revictimizadas en el proceso judicial, iii) ser aceptadas y protegidas como testigos, iv) participar y comprender el proceso, v) gozar de servicios de administración justos en igualdad, y vi) gozar de información judicial que oriente a la usuaria y facilite la toma de decisiones sin sesgos sexistas.

La necesidad de contar con recursos efectivos como requisito para el acceso a la justicia está establecida por la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁹ del 10 de diciembre de 1948 que posteriormente se desarrolla en los tratados. Es de suma relevancia comprender que el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo se convierte en requisito para garantizar que los recursos en la realidad lleguen a ser efectivos, como bien lo evidencian textos tales como el del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos (2011) en su artículo 2, que establece que los Estados se comprometen:

[...] a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Reconoce, además, el derecho de contar con recursos jurídicos y con una justicia pronta y cumplida en condiciones de igualdad. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer señala en su artículo segundo, inciso c) el compromiso de los Estados parte de "establecer la protección jurídica de

7 Audiencia temática, Barreras para el acceso a la justicia en América Latina ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D. C., 27 de octubre de 2008.

8 Opinión Consultiva OC-18/03. Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Condición Jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, 17 de setiembre de 2003.

9 Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los hombres, y a garantizar la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación” (2010).

En el Sistema Interamericano, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 establece en su artículo 18 que:

Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994) señala en el artículo 7:

f. Establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;

g. Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces.

El acceso a la justicia es un derecho humano fundamental y no una simple declaración de carácter discrecional; al contrario, involucra tanto el deber estatal de proveer un servicio público especializado, como el ejercicio de un derecho (Facio, 2010) que el Estado debe garantizar a todos los habitantes de su territorio. El relator especial sobre el derecho a la alimentación, Oliver de Shutter, establece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) en su artículo 2 que el acceso a la justicia debe cumplirse “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole; origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (ONU/A.G., 1948).

Este servicio público debe garantizar la eliminación de todas las barreras físicas, económicas, culturales, lingüísticas, etc., que obstaculizan o impiden el acceso a la justicia a la diversidad de las víctimas, entendiendo la igualdad como un trato diferente cuando se requiera, como lo señalan las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia en condiciones vulnerables.¹⁰ Estas nos aportan una mirada sobre la diversidad de las víctimas y la necesidad de su tutela, son principios y directrices para las y los operadores de justicia cuando las y los usuarios pertenecen a algún grupo discriminado (vulnerable).

La violación a los DESC en el caso de las mujeres en sus diferentes ámbitos: trabajo, educación, salud, tiempo libre, trabajo doméstico, tenencia de la tierra y formas de discriminación/violencia, violencia patrimonial, no pago de pensiones alimentarias, pensiones de vejez y de viudedad, la negación a los servicios de salud, educación, entre otros, deben ser judicializadas y analizadas desde una perspectiva de género.

10 XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. Documento presentado por el Grupo de Trabajo a la Tercera Reunión Preparatoria Andorra. 4 al 8 de febrero de 2008.

En especial, se debe garantizar el principio de igualdad y no discriminación y, por supuesto, incluir en el análisis los posibles factores interseccionales de discriminaciones que pueden afectar en diferente grado o forma a algunas mujeres en relación con los hombres y a otras mujeres. Estas causas de discriminación, llamadas compuestas, pueden incluir la etnia y la raza, la condición de minoría o indígena, el color, la situación socioeconómica o las castas, el idioma, la religión o las creencias, la opinión política, el origen nacional, el estado civil o maternal, la localización urbana o rural, el estado de la salud, la discapacidad, la propiedad de los bienes y el hecho de ser mujeres lesbianas, bisexuales, intersexuales, constituyéndose en factores que pueden obstaculizar el acceso a la justicia si no son valorados (Comité Cedaw, 2015).

2.5. Un quinto retazo: la soberanía alimentaria

Entendiendo que el derecho a la alimentación adecuada debe cumplir ciertos estándares, como lo indica la recomendación 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al establecer que las personas, individualmente o en colectivo, deben tener acceso físico y económico en todo momento a la alimentación suficiente adecuada y culturalmente aceptable que se produce y consume en forma sostenible, manteniendo el acceso a la alimentación para las generaciones futuras. Desde esta perspectiva, este derecho debe ser garantizado por los Estados y por la comunidad internacional, pues tiene un impacto directo en la posibilidad de la calidad de vida y desarrollo social. En este sentido, el empoderamiento de las comunidades a escala local es fundamental, para lo cual se requiere de políticas a escalas nacional e internacional dirigidas a los diferentes sectores pertinentes involucrados, como lo son la agricultura, el desarrollo rural, la salud, la educación y la protección social (Comité DESC, 1992).

Estas políticas a escalas local y nacional requieren necesariamente de un entorno internacional favorable, en el cual las políticas que afectan la capacidad de los países para garantizar el derecho a la alimentación en el ámbito del comercio, la cooperación al desarrollo, se adecuen a los estándares de los derechos humanos para alcanzar la seguridad alimentaria de los países, que se constituye en requisito para las democracias (de Shutter; 2014).

Los acuerdos bilaterales de inversión y los TLC, como el que existe entre Centroamérica y los Estados Unidos y República Dominicana (Cafta-DR), en sus cláusulas incluyen requisitos que impactan directamente en el derecho a la soberanía alimentaria. Una de estas cláusulas se refiere a las prohibiciones de mantener barreras que protejan a las economías nacionales, disminuyendo así los aranceles impuestos que pagan los exportadores; esta situación genera desigualdades entre las partes colocando en desventaja al campesinado y, en especial, a la pequeña producción. Ejemplo de ello ocurre en El Salvador, país en el cual el porcentaje entre las partes no es el mismo ya que en el sector agrícola se estableció la eliminación del 13,1% de los aranceles en un período de cinco años, mientras que en Estados Unidos un 0,3% en veinte años. Además, tenía la posibilidad de subsidiar los costos de producción relacionados con la agricultura (Góchez, 2008).

Estas desigualdades pactadas tienen consecuencias en relación con los precios que no pueden competir y provocan detrimento de la pequeña producción campesina, constituyéndose en una práctica conocida como el *dumping*, o sea, vender a

precios inferiores al costo. Una de las graves consecuencias de esto es que el país no produce suficientes alimentos y depende de las compras de afuera; este escenario de desigualdades se profundiza con la importación de semillas transgénicas que ponen en riesgo las nativas y las formas ancestrales de producción de alimentos.

La ecologista Vandana Shiva (2014) considera que empresas como Monsanto imponen los monopolios y actúan como parte de la industria biotecnológica, destruyen e impactan la soberanía alimentaria de los pueblos y afectan los ecosistemas. Estas empresas crean la propiedad sobre las semillas utilizando patentes y derechos de propiedad intelectual; además, con estas prácticas instauran lógicas que imperan en el mercado donde venden y cobran regalías en materia de controles y equilibrios sobre seguridad. Esto destruye sistemáticamente leyes nacionales e internacionales relativas a la bioseguridad (Shiva, 2014).

Es claro que este campo representa otro espacio en disputa entre los acuerdos analizados y los derechos humanos y las reivindicaciones de los movimientos sociales. La bioseguridad es un derecho internacional consagrado en el Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad Biotecnológica del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) (Montreal 2000) y el artículo 19, inciso 3, de la Convención de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, que establece que “las Partes estudiarán la necesidad y las modalidades de un protocolo que establezca procedimientos adecuados, incluido en particular el consentimiento fundamentado previo, en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización de cualesquiera organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica” (ONU, 1992: 13).

3. Conclusiones

A manera de conclusión, cuando pensamos en los acuerdos bilaterales de inversión y los tratados de libre comercio no podemos obviar su impacto en la protección y garantía de los derechos humanos, en especial cuando analizamos los DESC. Al estudiar el impacto de la globalización en los derechos humanos cabe señalar que este fenómeno puede contribuir a la expansión de los derechos humanos a escala planetaria, pero no podemos obviar que implica modelos económicos que colocan al capital como centro del actuar de los Estados, desde esta óptica subordina los derechos humanos a los dogmas del mercado.

Desde esta perspectiva el neoliberalismo se transforma en un fundamentalismo económico en tanto se acepta y se nos presenta como una verdad absoluta y única. Es necesario recordar que el sistema capitalista no actúa en el vacío sino en sociedades que se caracterizan por sus estructuras patriarcales, ambos sistemas se conjugan y profundizan las desigualdades de género ya existentes. Un ejemplo de esto son los TLC que impactan profundamente a las mujeres y obstaculizan la posibilidad de que los Estados garanticen el logro de la igualdad sustantiva.

En este sentido, el análisis de esta problemática, en especial el abordaje de los TLC y acuerdos bilaterales y multilaterales, no se debe presentar como arreglos meramente comerciales, negando su profunda vinculación con los derechos humanos, en especial con los derechos económicos, sociales y culturales, pues muchas de sus cláusulas

tienen que ver directamente con derechos tales como la propiedad intelectual, la soberanía alimentaria, los recursos naturales, entre otros.

Es necesario que los tratados de inversión bilateral, multilateral y los acuerdos de libre comercio incluyan cláusulas democráticas que garanticen los derechos humanos en estos acuerdos, como los impulsados por la Unión Europea (Niedrist, 2011). Por la experiencia acumulada hasta el momento por la comunidad internacional se debe establecer que los acuerdos internacionales de inversión deben incluir cláusulas que estipulen que en casos de controversias entre las obligaciones de los Estados de tutelar los derechos y las obligaciones impuestas por otros tratados de inversión bilateral, multilateral y los acuerdos de libre comercio, prevalezcan los derechos humanos.

Un factor relevante se constituye el tema del acceso a la justicia. Este no puede desvincularse de la perspectiva de género, en especial para garantizar los DESC, más aun cuando el acceso a la justicia se entiende ahora como un derecho humano fundamental que involucra tanto el deber estatal de proveer un servicio público, como el ejercicio de un derecho y no se puede interpretar desvinculado del principio de igualdad y no discriminación. Como derecho humano, el acceso a la justicia jurisdiccional genera obligaciones para el Estado; estas obligaciones son de carácter vinculante y no son discrecionales en relación con los derechos humanos y su integralidad.

Las obligaciones de los Estados son claras en sus responsabilidades de generar las condiciones necesarias para que las y los defensores de derechos humanos puedan realizar su quehacer y que no resulte en una criminalización sus protestas. La evolución del derecho internacional de los derechos humanos presentes en los sistemas internacionales (ONU, OEA) se basan en la premisa que el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos constituye la primera línea de defensa de los derechos humanos. En este sentido, los instrumentos de protección de derechos humanos convencionales aportan un marco del cual se derivan dos aspectos fundamentales: a) los Estados tienen la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar estos actos; y b) el deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a una disponibilidad formal, sino que tales recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas (Facio, 2010).

Es un imperativo que el debate de las tensiones y las debidas regulaciones de los acuerdos comerciales se dé en el marco ético jurídico de los derechos humanos, en los cuales juegan un papel fundamental los Estados como los principales garantes de los derechos y se constituyen como interlocutores válidos por su quehacer crítico y propósito en la defensa de los derechos humanos, los movimientos sociales y los y las defensoras. Esta realidad que evidencia los espacios en disputa en nuestras sociedades nos insta a ir más allá de los análisis dicotómicos que colocan en dos ámbitos aparte al comercio y los derechos humanos; los actuales escenarios nos obligan a profundizar en el impacto de estos acuerdos en la vida de las personas, las colectividades y pueblos, como lo demuestran las estadísticas.

4. Bibliografía

- Amorós, Celia (1990). *La violencia contra las mujeres y los pactos patriarcales*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Anaya James (2013). “Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas: las industrias extractivas y los pueblos indígenas”. A/HRC/24/41.
- Arroyo Vargas, Roxana (2015). *Una sociedad con visa para la impunidad: la violencia simbólica y material en Ecuador. Los Derechos Humanos en la mira. Observatorio de Sentencias Judiciales y de Medios 2013-2014*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana y Corporación Humanas.
- _____ (2004). “Violencia estructural de género: una categoría necesaria de análisis para los derechos humanos de las mujeres”. *Revista Pensamiento Jurídico Feminista* n.º 1.
- AWID (2006). “10 principios para desafiar la globalización neoliberal”. *AWID Estrategias & Vías* n.º 6. Diciembre.
- Carta de las Naciones Unidas, 24 de octubre 1945. Recuperado el 14/12/16 de goo.gl/ecnOKr.
- Cebada Romero, Alicia (2002). “Los conceptos de obligación erga omnes, ius cogens y violación grave a la luz del nuevo proyecto de la CID sobre responsabilidad de los Estados por hechos ilícitos”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* n.º 4.
- Cobo, Rosa (2007). “Globalización y nuevas servidumbres de las mujeres”. *Teoría feminista: de la ilustración a la globalización: de los debates sobre el género al multiculturalismo*, 2.ª ed. Madrid: Minerva Ediciones.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2011). “Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas”. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 66.31. Diciembre.
- _____ (2011). “Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica”. OEA/Ser. L/V/II.Doc.63.
- _____ (2016). “MC 112/16 – Miembros de COPINH, familiares de Berta Cáceres y otro, Honduras”. Recuperado el 9/12/16 de <https://goo.gl/m9wOYm>.
- Comité DESC (1999). Observación General n.º 12. “El derecho a la Alimentación adecuada”. Recuperado el 25/9/2016 de goo.gl/XwfwCj.
- Comité Cedaw (2015). “Recomendación General núm. 33 Sobre el acceso de las mujeres a la justicia”. C/GC/33.
- _____ (2010). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Recuperado el 4/09/2016 de goo.gl/y67A7O.
- _____ (1992). “Recomendación General núm. 19. Violencia contra la mujer”. U.N. Doc. HRI\GEN\1\Re.1 at 84 1994.
- Convención de Viena sobre el derecho de los tratados 1969. U.N. Doc A/CONF.39/27.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994). Recuperado el 25/8/2016 de goo.gl/lbAfdG.
- Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948). Recuperado el 18/8/2016 de goo.gl/VRuL1.

- De Shutter, Olivier (2014). "Informe final: el potencial transformador del derecho a la alimentación". Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Shutter en la Asamblea General de las Naciones Unidas. A/HRC/25/57.
- eldiario.es (2015). "Un activista medioambiental compañero de Berta Cáceres es asesinado en Honduras". Publicado el 16/3/2016. Recuperado el 10/8/2016 de goo.gl/oHSX4L.
- Facio, Alda (2010). "Violencia contra las mujeres y la Administración de Justicia en América Latina". Documento inédito.
- Global Witness (2015). "En terreno peligroso". Recuperado el 2/12/2016 de <https://www.globalwitness.org/en/reports/terreno-peligroso/>.
- Góchez, Roberto (2008). *Evolución de los flujos comerciales de El Salvador-Estados Unidos antes y después del Cafta-DR*. El Salvador: Antiguo Cuscatlán.
- Howard-Hassman, H. (2005). "The Second Great Transformation: Human Rights Leapfrogging in the Era of Globalization". 2 *HUMAN RIGHTS Quarterly* 27: 1-40.
- Inredh (s/f). "Resumen Ejecutivo Empresa Chevron Texaco y su contaminación en la amazonía ecuatoriana". Recuperado el 12/12/2016 de goo.gl/VX4raj.
- Mariño Menéndez, Fernando (1995). *Derecho Internacional Público*. Madrid: Editorial Trotta.
- Maurice de Zayas-Alfred (2015). "Informe del Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo". A/HRC/30/44.
- Mejía, R. y A. Joaquín (2009). "Tratados de libre comercio y derechos humanos: un desafío para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos". *CEJIL. Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*. Año IV. Núm. 5. San José.
- Niedrist, Gerhard (2011). "Las Clausulas de Derechos Humanos en los Tratados de Libre Comercio en la Unión Europea". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* vol. XI: 463-485.
- Oliver de Shutter, (2014). "Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. Informe final: el potencial transformador del derecho a la alimentación". A/HRC/25/57.
- Organización de Naciones Unidas [ONU] (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Resolución 217, A (III). Asamblea General. París. Diciembre, 10.
- _____ (1992). Convenio sobre la Diversidad Biológica. Recuperado el 14/12/16 de goo.gl/OXMXyw.
- _____ (1994). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. Resolución A. G. 48/104/ONU.
- Oré Aguilar, Gaby (2010). "Globalización y Derechos Humanos: retorica y realidad de una relación compleja". *La globalización al debate. Reflexiones feministas*. Lima: Cladem.
- Oxfam (2014). "Informe Gobernar para las élites: secuestro democrático y desigualdades económicas". Recuperado el 14/12/2016 de goo.gl/5fzKDr.
- Paterman, Carol (1995). *El contrato sexual*. Barcelona / Autónoma Metropolitana, México, D. F.: Editorial Anthropos.
- Peces-Barba Martínez, Gregorio (1995). *Curso de Derechos fundamentales. Teoría general*. Madrid: Universidad Carlos II de Madrid y Boletín Oficial del Estado.

- Puleo, Alicia (2011). *Ecofeminismo: para otro Mundo Posible*. Valencia: Ediciones Cátedra / Universitat de València / Instituto de La Mujer.
- Sekaggya, Margarte (2009). “Informe de la Sra. Margarte Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos”. Asamblea General de las Naciones Unidas. A/HRC/13/22. Recuperado el 2/10/2016 de goo.gl/hp6dVF.
- Shiva, Vandana (2014). “La letra menuda de las guerras de los alimentos”. *La jornada. Rebelión*. Recuperado el 17/8/2016 de <https://www.rebelion.org/noticia.php?id=187575>.
- Villarán, Susana (2004). “El acceso a la justicia para las mujeres”. *IIDH: interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Tecnologías para la integración: análisis sobre tres experiencias de gobierno electrónico

Technologies for integration: an analysis of three e-government experiences

Gilda Alicia Guerrero Salgado

Docente agregada de la Escuela Multilingüe
en Negocios y Relaciones Internacionales,
Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Correo electrónico: gguerrero185@puce.edu.ec

Recibido: 13-septiembre-2016. Aceptado: 14-noviembre-2016.

Resumen

En la actualidad, América Latina y el Caribe experimentan procesos de integración que resultan claves para enfrentar a la interdependencia que da forma a la comunidad internacional. De esta forma, los Estados crean dinámicas económicas, de cooperación y de desarrollo desde sus propios contextos y sobre la base de sus decisiones soberanas. Como herramienta, el gobierno electrónico es una oportunidad para lograr esos mecanismos integradores, además de ser requisito para manejar los canales de la globalización gruesa que involucra a todos los países. Este artículo describe algunas experiencias de gobierno electrónico latinoamericanas (eLAC 2007, eLAC 2010 y Cosiplan¹ 2016) con el propósito de delinear su ámbito y clasificación de gobernabilidad por medio de la comparación de sus lineamientos con las categorías de Antonio Camou (1995). Esto brindaría perspectivas sobre los cambios que se han dado en las concepciones del uso de las TIC para la gestión pública.

Palabras claves: TIC, integración, gobierno electrónico, gobernanza electrónica, interdependencia, gobernabilidad, globalización, democracia.

Abstract

Nowadays, the Latin America and the Caribbean region is experiencing integration processes that could be key to face the interdependence that shapes the International Community. In this way, States create economic and cooperative dynamics developed

1 Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de Unasur. Se formó en la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de 2009 en Ecuador. Su sistema de proyectos es lo que se analiza en este artículo.

according to their own particular contexts, and planned on the basis of their sovereign decisions. As a tool, e-government is an opportunity to achieve these integrating mechanisms; and it is also a requirement to manage the channels of thick globalization, which involve countries worldwide. Therefore, this article describes three Latin American e-government experiences (eLAC 2007, eLAC 2010 and COSIPLAN 2016) in order to delineate their level and type of governance, by comparing their guidelines with the categories described by Antonio Camou (1995). This outlook would provide perspectives on the changes that have occurred in the conceptions and use of ICT for public management.

Keywords: ICT, integration, e-government, e-governance, interdependence, governance, globalization, democracy.

1. Introducción

A finales de la década de 1980, en un sistema internacional que comenzaba a entrar en la era tecnológica a un ritmo imparable, los teóricos Robert Keohane y Joseph Nye (1988) estudiaron las lógicas del manejo del poder de los Estados frente a las variaciones sociales, políticas y técnicas que atravesaba el planeta. En ese entonces, ambos autores observaron el fenómeno de la interdependencia compleja, un concepto que describía lo que estaba sucediendo; es decir, la profunda interconexión estatal y la presencia de ciertas “anomalías” dentro del sistema neorrealista y bipolar de la Guerra Fría: organizaciones internacionales, sistemas de gobierno con canales múltiples capaces de incluir a la sociedad civil y mecanismos de cooperación.

Entre los conceptos señalados por los autores en su contexto histórico, una interdependencia absoluta era todavía poco posible: los dos teóricos señalaban más un mecanismo asimétrico, en el cual los Estados entraban en un proceso de apertura de cooperación, agendas menos militares y mayores canales de acceso entre los diferentes países, lo cual provocaba que el poder coercitivo bajara para empezar una relación de presión mediante el comercio, las organizaciones internacionales y otros elementos de poder blando (Keohane y Nye, 1988: 41-54).

Con esto, se puso énfasis en los canales que llevaron a relaciones interestatales, transnacionales y transgubernamentales. Con el estudio de estas dos últimas categorías, se determinó un “principio del fin” de las lógicas neorrealistas puras, en el que el Estado como unidad o “caja negra” (vacía, estructural, agresiva) cambió hacia la aceptación de otras estructuras en una comunidad (ya no solo sistema) internacional: las relaciones internacionales se vuelven hacia el institucionalismo y a los procesos de diálogo (Waltz, 1979; Keohane y Nye, 1988: 54).

Parecería que esta visión teórica es historia pasada: nos encontramos en un debate de las relaciones internacionales mucho más complejo que el vislumbrado al final del conflicto bipolar entre potencias. Existe un abanico de amenazas y temas para comprender: relaciones culturales y religiosas han entrado de lleno al estudio de los intercambios entre Estados, un escenario casi de ciencia ficción, en el cual incluso el universo cibernético se hace presente en el estudio y el trabajo de la cooperación, la seguridad, la defensa y la política.

Sin embargo, los actuales procesos de integración nos llevan a pensar que las palabras de los teóricos de la interdependencia compleja todavía pueden entenderse

en el mundo multipolar y posmoderno como posibilidades de análisis. Esa integración, como política y mecanismo, se ha ido tomando los diferentes países frente a las presiones transnacionales y transgubernamentales, con fenómenos que nos llaman a retomar a Keohane y Nye: baja la acción militar clásica y aparecen canales de cooperación cada vez más complejos. Con estos antecedentes, los instrumentos clásicos del Estado —incluidos los procesos de toma de decisiones y, en general, el Gobierno— ya no son patrimonios del poder puro, sino elementos de la socialización política: difusión, participación de valores, recursos y seguridad (David, 2008). En ese sentido, la interdependencia compleja obligó a los Estados a abrirse no solo a escala externa, sino también interna, un ambiente y contexto que cambió las formas de entender, estudiar y vivir los gobiernos.

Es importante señalar, ante de describir los hechos analizados, que Keohane y Nye fueron los primeros en caracterizar a la globalización como un concepto que define mejor la estructura que ellos describieron en la interdependencia compleja. Es decir, discutieron sobre el actual contexto globalizador, como la red de interdependencia y distancias multicontinentales. En otras palabras, las mecánicas que ellos señalaron condujeron al mundo de una interdependencia global a una globalización “gruesa”, en la cual el proceso de globalismo se volvió extenso, de larga distancia, continuo y capaz de unir a varias personas en diferentes usos horarios y espacios. Para que esto suceda, Internet es fundamental: es la herramienta para lograr esa combinación entre desarrollo, tecnología e integración (Franda, 2002: 9-10).

En ese contexto, “se necesita replantear las estrategias de desarrollo y discutir asimismo cuál debe ser el papel del Estado en este nuevo contexto” (Cornejo, 2005: 106). Esta globalización gruesa permite que los países manejen mejor su productividad y competitividad, la información como capital y un comercio internacional que está fundamentado en la herramienta tecnológica para existir en su formato multidimensional actual.² Así, la posibilidad de utilizar esta herramienta como apoyo para la integración sigue siendo un privilegio de países centrales, de manera que ese tipo de poder, en efecto, sigue en actores económicamente desarrollados del sistema.

Aunque este escenario se presente desafiante para las economías en crecimiento, actualmente los países latinoamericanos han buscado estrategias de desarrollo y gestión pública que se adaptan al proceso global, en la inclusión social, la sostenibilidad y en el respeto a la diversidad. Entre estas experiencias está el trabajo de los diferentes países latinoamericanos en temas de gobierno electrónico y cooperación en red, como un esfuerzo para adaptarse a esta actual globalización gruesa y a los mencionados canales múltiples.

Este artículo trata de retomar el estudio de los nuevos canales de la interdependencia compleja, dentro de la que están los países latinoamericanos y del Caribe, sobre un fenómeno que se observa como fundamental para la integración: “el uso de las tecnologías para el gobierno”. Por supuesto, los teóricos de la interdependencia estaban bastante lejos de entender este nuevo canal del ciberespacio; sin embargo,

2 Paradójicamente, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, por sus siglas en inglés) indica que “en el mundo en desarrollo sigue habiendo 4000 millones de personas sin acceso a Internet. De los casi 1000 millones de personas que viven en países menos adelantados, 851 millones no utilizan Internet” (*El Tiempo*, 2015).

ahora es fundamental como complemento y herramienta de la conexión entre estructuras estatales.

Así, y para lograr el objetivo del presente texto, como herramienta de análisis se apelará a las categorías de la gobernabilidad de Camou (1995) en tres experiencias de gobierno electrónico de América Latina, con el fin de observar sus características respecto a gobernabilidad. Este trabajo será más bien de tipo cualitativo hermenéutico, sobre la información disponible en fuentes secundarias tales como medios de comunicación y documentos oficiales. Más adelante, en el apartado pertinente, se describirá más profundamente todo el procedimiento.

2. Sobre la gobernanza electrónica y el gobierno electrónico

Internet se ha convertido en una especie de herramienta-esfera de diálogo que afecta a la vida cotidiana y, por tanto, a cualquier intercambio político. Ha tomado la calidad de “continuo” entre la realidad *offline* y la *online* (Lévy, 2007: 120-122). En este espacio (ciberespacio) es donde se justifica la red, sobre todo la actual red 2.0, dinámica y de arquitectura cocreada (O'Reilly, 2006). Por esto, tiene un alto contenido político.

Es importante conceptualizar a la cibergobernanza o gobernanza dentro del mencionado ambiente electrónico como:

[el] uso de Internet y las TIC para conseguir mejores objetivos de buena administración mediante la transparencia y el acceso del público a la información. Gracias a una interfaz más amigable y proactiva, puede reforzar la asociación fundamental entre el sector público y los ciudadanos. La gobernanza electrónica afectará favorablemente la productividad y el comportamiento del sector público y fomentará la participación novedosa y más amplia de los ciudadanos en el proceso de gobierno. Puesto que se funda en la transparencia y el rendimiento de cuentas, es un arma importante en la lucha contra la corrupción (ITU, 2016).³

Es decir, se intensifica la relación entre ciudadanía, redes y tecnología como herramienta para la democracia y la prestación de servicios. Al respecto, es importante hacer una diferenciación entre los conceptos de la gobernanza y gobierno, antes de señalar las particularidades en su versión digital.

El concepto de gobernabilidad ha tenido varias acepciones en los últimos cuarenta años. En 1975 se presentó a la Comisión Trilateral⁴ un informe firmado por Samuel Huntington, Michael Crozier y Joji Watanuki sobre la gobernabilidad en democracia. De acuerdo con su trabajo, Japón, Estados Unidos y Europa presentaban problemas de gobernabilidad debido al exceso de demandas sociales frente a gobiernos sin institucionalidad, recursos e incluso autoridad. La gobernabilidad sería algo sencillo: la capacidad de los Estados para lograr planes, sistemas burocráticos y, por ende, políticas que afecten a la vida ciudadana con el menor diálogo (de manera unilateral). Es más, la interdependencia compleja descrita por Keohane y Nye se vio como un

3 Información web sin paginación.

4 Organización privada de corte neoliberal que agrupa a Estados Unidos, Canadá, Japón, junto con varios miembros que provienen de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), Australia y Nueva Zelanda. Fue fundada en los años setenta. Véase <http://trilateral.org/page/7/membership>.

problema para un buen gobierno, pues implicaba demasiados intereses y demasiada participación (Croizer, Huntington & Watanuki, 1973: 39-43).

Este diagnóstico se dio frente a los acontecimientos democratizadores de los Estados y la gran expansión del capital, junto con una aceleración de la globalización gruesa, que terminarían en el final de la Guerra Fría, de manera que en la década de 1990 esto desemboca en importantes cambios sociales y la aparición —con toda fuerza— de la figura del individuo y la ciudadanía en la comprensión de los fenómenos internacionales y nacionales. En ese contexto también se da el término *governance* o gobernanza, es decir, se habla de una visión de la estructura e institucionalidad estatal ya de tipo constructivista, no estatocéntrica, sino más bien multicéntrica, con una sociedad civil capaz de modular no solo sus propios intercambios, sino también los de las capas dedicadas al manejo gubernamental (David, 2008).

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI), este término se referiría a “los procesos y reglas que tienen los gobiernos cuando son elegidos, mantenidos y reemplazados; así como a la capacidad que tienen para gestionar sus recursos y formular nuevas políticas, además del respeto a la sociedad civil del Estado y a las instituciones que gobiernan las interacciones socioeconómicas entre ellos” (Ríos, 2005: 78, citando a Cerrillo, 2001; Prats, 2003a).

Ahora, hay una importante diferencia entre gobernabilidad y *governance*. Gobernanza se entiende como los procesos de interacción entre sectores estratégicos (Prats, 2003a, citando Strom & Müller, 1999); es decir, gobernanza es un útil instrumento para los modelos de interacción. En cambio, la gobernabilidad política va de la mano con esta gobernanza. La gobernanza, entonces, proviene de la coherencia entre capacidades y necesidades del sistema social y político, mientras que la gobernabilidad se fortalece mediante la unión de las necesidades y capacidades por medio de las instituciones (Prats, 2003a, citado en Ríos, 2005: 79).

Antonio Camou, en cambio, caracteriza una definición de gobernabilidad mucho más sintética: es “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou 2001: 36). Así, el autor conceptualiza a la gobernanza como la acción de gobernar, además de sus efectos, mientras que la gobernabilidad se comprende más bien en el cómo, la forma más básica, la metodología de gobernar.

Desde otra perspectiva, Prats (2003: 28) especifica a la gobernabilidad como:

[...] un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales [...] dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias (*ibid.*).

Después de enumerar estos elementos, y con el fin de sistematizar, en este artículo se toma la siguiente postura de Mayorga y Córdova:

En la medida que los términos “gobernabilidad” y “gobernanza” son utilizados como sinónimos resulta más pertinente adoptar el primero, aunque se corre el riesgo de disponer de un arsenal conceptual demasiado elaborado cuando el objeto de estudio es escasamente

complejo y no requiere de mayor abstracción. Por ello, parece apropiado restringir el uso del concepto de gobernanza para el análisis de las relaciones Estado y sociedad en sus distintos niveles jurisdiccionales cuando el objeto se refiere a políticas públicas, mientras que el concepto de gobernabilidad resulta más pertinente para una lectura más amplia de las relaciones Estado, sistema político y sociedad, o, como sugiere Prats, para el análisis de los sistemas sociales y no para sus partes (Mayorga y Córdova, 2007: 9).

Así, este trabajo toma a la gobernabilidad como una forma ampliada de las relaciones del Estado y la ciudadanía como sistema complejo, en el que la gobernabilidad electrónica, como canal y espacio político, tiene mayor justificación.

Al tener tantos conceptos de gobernanza y gobernabilidad, es bastante sorprendente que tratemos de “virtualizarlos” hacia el mundo del ciberespacio; sin embargo, ya existen sus formas en red 2.0. Es decir, en esta esfera hay un poder dependiente y en simbiosis con lo ciber, un prefijo, que, según Joseph Nye (2010: 3), se une a toda actividad electrónica e informática, un espacio operacional que está introducido dentro de ese escenario digital. Este poder (y cualquiera, por supuesto), necesita de su contexto para ser (Nye, 2010:3). Internet se ha extendido a tal punto que ha llegado a ser parte de todas las actividades humanas. El poder, incluso gubernamental, encontró un nuevo ecosistema.

La red mundial y las TIC son ahora la herramienta fundamental para la producción y el mantenimiento de las cadenas de producción. Su infraestructura sigue las leyes económicas, así como los costos marginales. También responde a las leyes de soberanía y jurisdicción. No obstante, la mera medición de los elementos económicos y de los grados de acción legal es relativa, pues el retorno económico y el ámbito de acción real de las jurisdicciones *offline* son difíciles de medir (Nye, 2010: 3). No obstante, se ha visto que el control de esta esfera es fundamental para el manejo de los Estados actuales. Es, de alguna manera, como si los diferentes países tuvieran que entenderse como una instancia nacional que tiene una identidad virtual, en la cual hay posibilidades de creación de capital, oportunidades de gobierno más inclusivo y, paradójicamente, mayores amenazas. Se necesita un gobierno electrónico.

Por eso la gobernabilidad electrónica se ha vuelto prioridad de los Estados. Las estructuras de gobierno electrónico, por ejemplo, y las de ciberseguridad empiezan a crearse y ser normadas. En el caso de América Latina, prácticamente todos los países han comenzado a institucionalizarse y crear medidas securitarias (BID, 2016).

Este gobierno electrónico, formulado ya a escala internacional, estaría determinado con el propósito de movilizar a la sociedad y al sector privado en el desarrollo; para crear capacidades e innovación y para promover la integración política, los servicios en línea y para el intercambio de información con los ciudadanos u otras instancias del gobierno e instituciones. La idea es lograr una mayor eficacia de la gobernabilidad por medio de mayores servicios en red. En la actualidad, esta lógica está yendo más hacia un gobierno abierto que permita mayor transparencia hacia los ciudadanos mediante la red (ONU, 2016: xvii).

Así, la gobernabilidad electrónica se puede entender, por su parte, como la capacidad, mediante el medio electrónico, de “facilitar un proceso de diseminación de la información eficaz, rápido y transparente para el público y otras agencias, y para desarrollar actividades administrativas eficaces por parte del gobierno” (Unesco, s/f).

Esta tipología es mucho más amplia que el gobierno electrónico, pues está fundamentada en los cambios de relaciones que existen entre ciudadanos y Gobierno. Al adoptar las TIC se piensa para ir más allá que la información pasiva, hacia la participación y la toma de decisiones con las redes e Internet como elemento canalizador de nuevas ciudadanías, necesidades ciudadanas y responsabilidades ciudadanas (Unesco, s/f).

Por todo lo anotado, en este artículo, mediante un breve análisis documental, se observarán los cambios del gobierno electrónico en tres casos específicos de cooperación e integración: las acciones de eLAC en 2007, eLAC 2010 y el trabajo de Cosiplan en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur, 2016) se describirán en próximos apartados. Se observarán sus características y cómo han llevado a cabo labores para lograr la implementación de las TIC y su potencialidad como caja de resonancia de procesos democráticos y de transparencia, tomando como supuesto de este trabajo que las tres experiencias efectúan, como parte de sus objetivos, un tipo de gobierno electrónico que se acerca en mayor o menor medida a un tipo de dinámica entre gobernabilidad y gobernanza.

Para describir y profundizar esta afirmación, se utilizará como herramienta de análisis las categorías de la gobernabilidad de Camou (1995), todo esto con el fin de caracterizar el tipo de gobernabilidad al cual se acercan. No se intenta “calificar” las experiencias estudiadas, pero sí se pretenderá describirlas y ver si se acercan al “ideal” de gobierno electrónico descrito con anterioridad, dando pie a la interrogación: ¿la gobernabilidad electrónica incluye gobernanza electrónica?, ¿o solo estamos en el ámbito de plataforma electrónica de gobierno electrónico?

Los postulados de Camou (1995) son los siguientes:

1. Gobernabilidad y eficacia: la tradición de la “razón de Estado”.

Esta corriente, la más clásica, se fundamenta en la eficiencia y eficacia del ejercicio del poder político, la gestión pública como base de la gobernabilidad. Se mide con la capacidad de alcanzar objetivos al menor costo posible; es decir, que los elementos de gobernabilidad apoyen a los Gobiernos a lograr que sus decisiones políticas tengan un mayor grado de difusión y de aceptación de la manera más rápida.

2. Gobernabilidad y legitimidad: el “buen gobierno”.

Esta línea se enfoca no tanto en un eje más práctico de la dominación, sino en el consenso; es, sin duda, una tradición más rousseauiana de la gobernabilidad en un contrato social de leyes y procesos más que decretos e instrumentos.⁵

5 Como señala Camou (1995): “Quienes se nutren de esta tradición y ven la gobernabilidad desde el ángulo del ‘buen gobierno’, destacan la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder, concentrando su atención en el problema de la calidad de la acción gubernamental. En esta línea de pensamiento, sin ignorar la necesidad de garantizar las estructuras básicas de la reproducción de la esfera económica, se ha puesto énfasis en las amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad —por parte de vastos sectores de la población— de acceder a una vida digna. Bajo esta perspectiva, la gobernabilidad debería recoger, elaborar y agregar en la acción gubernamental la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva” (edición electrónica sin paginación).

3. Gobernabilidad y estabilidad.

La tercera corriente trabaja en el orden político. A mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional hay más gobernabilidad. Un sistema es más gobernable sobre la medida de su capacidad de enfrentar los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. Es una estabilidad política entendida en la capacidad del sistema para durar en el tiempo siempre en renovación.⁶

Este trabajo observará entonces las experiencias de gobierno electrónico como un artilugio o, como se señaló con anterioridad, caja de resonancia, para la mejor gobernabilidad en América Latina y el Caribe. Es decir, se intentará ver, de manera más bien hermenéutica y descriptiva, si estas experiencias efectivamente apoyan a la gobernabilidad y desde qué tipo de visión de la misma, de acuerdo con las categorías de Camou (1995).

3. Redes de cooperación, gobierno electrónico en América Latina y el Caribe

Si bien la penetración de Internet en el espacio latinoamericano todavía es baja (según Internet World Stats (2016) solo un 10,1% de todos los usuarios de la red a escala mundial pertenecen a Latinoamérica y la región caribeña), los países trabajan cada vez más para la conectividad: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) indica que entre 2006 y 2013 el número de usuarios como proporción de la población se duplicó en la región de 20,7% a 46,7% (Cepal, 2016).

Así, la posibilidad de que los gobiernos se “digitalicen” a escala latinoamericana está presente, sobre todo por los esfuerzos de penetración de la red mundial a escala regional. Las ventajas para los Estados son visibles. Según un estudio de la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2014: 21), el uso de Internet por trabajadores aumenta su salario entre un 18% y un 30%, mientras que adelantos técnicos como el incremento de banda ancha en un 1% puede llevar a un incremento del 0,2% al 0,3% en los niveles de empleo (Cepal, 2011; CISCO, 2009).

De acuerdo con Naciones Unidas, estas ventajas todavía son lejanas por barreras de infraestructuras e interoperabilidad en América Latina. No obstante, países como Chile, Colombia, México y Uruguay ya han adoptado sistemas de gobierno electrónico para lograr mejores servicios. Esta presencia *online* estaría dirigida al gobierno abierto, así como a la transparencia y al acceso a información (ONU, 2016: 84).

Así, de acuerdo con el Índice de desarrollo del gobierno electrónico de Naciones Unidas, compuesto de 1/3 de un índice servicios en línea, 1/3 del índice de infraestructura de comunicación y 1/3 del índice del capital humano (ONU, 2016: 134), se

6 “Basado en las consideraciones anteriores podemos presentar ahora una definición amplia de gobernabilidad, capaz de integrar los tres componentes básicos a los que hicimos referencia. De acuerdo con esto, entenderemos por gobernabilidad un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Esta definición, aun en su brevedad, nos permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad. Asimismo, permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad” (Camou, 1995).

puede observar que Uruguay, Argentina, Chile, Brasil, Costa Rica, Barbados, Colombia y México se ubican entre los países más destacados que más se acercan al 1, cifra que indica el mejor puesto (ONU, 2016: 114), siendo Honduras y Nicaragua los países que se alejan más del ideal. Estos indicadores de desarrollo pueden ser tomados en cuenta como elementos del crecimiento económico y de participación social y ciudadana, sobre todo por los parámetros de medición bajo el cual se encuentran (ONU, 2016: 162).

Este análisis señala también el índice de participación electrónica, (EPI, por sus siglas en inglés) suplementario en la encuesta de gobierno electrónico realizada por Naciones Unidas y citada en los dos párrafos anteriores. Este proceso extendió la encuesta hacia los servicios en línea para facilitar la información desde los Gobiernos a los ciudadanos. También englobó a la interacción con grupos de interés y el trabajo de real participación en la toma de decisiones con la ciudadanía. Este índice solo señala el elemento participación en un momento del tiempo; de esta forma, el continente americano, de acuerdo con el informe, estaría en el 0,4765 de 1. El continente con mayor EPI sería Europa, con el 0,6985 (ONU, 2016: 176).

Estos datos señalan los importantes esfuerzos que los países americanos, en especial América Latina y el Caribe, están realizando para poder combinar el acceso a Internet y los elementos para el desarrollo y la comunicación. Las necesidades determinadas por la globalización gruesa (interdependencia compleja acelerada) han acrecentado el fenómeno. Si bien elementos como la educación y la alfabetización están relacionados con el acceso, uso y participación de los ciudadanos en las tecnologías, su introducción ayuda a una interacción más horizontal entre países en desarrollo (Rubino-Hallman, 2002: 2).

Por tanto, las tecnologías se centraron sobre todo en la apertura comercial entre países asimétricos, así como la apertura para la educación mediante las TIC, lo que habría cerrado bastante la brecha digital entre ciudadanos. Esto sugiere que el Estado deja, en teoría, de ser el único canal de los procesos de la ciudadanía, del comercio y de la educación (Rubino-Hallman, 2002: 2). No obstante, el espacio deliberativo tradicional se tomó también el ciberespacio, por medio de instancias que estaban primero en la propiedad intelectual para luego pasar a una presencia cada vez más contundente del Estado y los gobiernos en la red, incluso para la vigilancia.

Por estas razones, se observa un cambio, o tal vez equilibrio, sobre el Estado y las tecnologías: la estructura estatal busca mejorar el sector público mediante instituciones más abiertas, equilibrando seguridad, mercado y ciudadanía. Es en este punto en que los Estados deben manejarse de manera transparente y en rendición de cuentas, en un intercambio de derechos y obligaciones con los ciudadanos (Rubino-Hallman, 2002: 3, 12).

El desarrollo de la tendencia se dio desde 1999, siendo América Latina la región con un alto crecimiento de usuarios de Internet a un incremento del 136%. En este contexto histórico, aparecen elementos de integración de la sociedad civil acerca de la creación y fundación de telecentros. No obstante, la tendencia, con la llegada de mayor conectividad, se centró en el enfoque del gobierno electrónico (Rubino-Hallman, 2002: 5) con estos puntos:

1. Determinar necesidades y prioridades de la información e infraestructura. Todo para lograr mayor acceso de las comunidades.

2. Identificar reformas a las necesidades de telecomunicación, junto con el cambio de marcos para lograr competencia e inversión extranjera.
3. Lograr proveedores de contenido.
4. Lograr mejorar la estrategia de información nacional mediante el trabajo en conjunto con sociedad civil.

En este sentido la idea es lograr el desarrollo y mejor estrategia de gobierno electrónico, que, como se señaló con anterioridad, da varias ventajas a la estabilidad democrática y a la mejora de los países en la economía globalizada; así;

- a. Con la herramienta tecnológica se hace posible el proceso de reingeniería de servicios públicos.
- b. El uso de las TIC apoya a la transparencia y la rendición de cuentas, dejando en el dominio público datos y documentos, permitiendo también transacciones más abiertas y apoyando la lucha contra la corrupción.
- c. La posibilidad de controles de usuarios y de entradas permite también penalizar a aquellos que cometen actos de corrupción.
- d. Se forman comunidades virtuales de la sociedad civil y del sistema estatal que pueden apoyar en el proceso y el diálogo Estado-ciudadanía.
- e. Define la gobernanza, creando mecanismos de interacción entre gobierno y gobernados. Se crea, en este sentido, una *accountability* horizontal definida por O'Donnell (1998) y entendida como la existencia de organizaciones estatales con autoridad y dispuestas a determinar acciones y sanciones en relación con actos u omisiones de otros agentes u organizaciones.
- f. Se puede volver un elemento de descentralización de los negocios y de inclusión de grupos minoritarios (Rubino-Hallman, 2002: 13).

Con este contexto, se puede ver la importancia que tiene el gobierno electrónico como un instrumento y “altavoz” de la gobernanza. Es decir, estudios al respecto han dado importantes señales de que hay una relación entre mayor desarrollo económico y acceso a las tecnologías, mientras que se señalan interesantes ventajas para la integración de canales alternativos en el intercambio entre Estados y de los gobiernos con la ciudadanía.

Se observa entonces que las redes actuales de la interdependencia compleja, las cuales se pueden entender mejor desde la globalización gruesa, obligan a los Estados a entrar en las lógicas de las redes digitales y su uso para dialogar con otros países, con organizaciones de la sociedad civil, o con la misma ciudadanía. Con esto, las ideas de Keohane y Nye (1988) se trasladan al sistema, sobre la necesidad de estos nuevos mecanismos para los procesos económicos y sociales. Ahora, las fuerzas sistémicas empujan a los Estados a hablar de una gobernabilidad de la mano de un gobierno electrónico, para mejorar las ventajas ya señaladas del proceso; es decir, el Estado podría hacer su entorno más gobernable: puede vigilar, legislar y dialogar gracias a la herramienta en un mundo profundamente interconectado y complejo. La pregunta es qué camino siguen actualmente los países, en especial los latinoamericanos. Como se observará más adelante, la integración y la participación ciudadana se transforman en retos y condiciones al mismo tiempo.

Después de esta caracterización, se describirán las experiencias de gobierno electrónico y acuerdos tomados como caso de estudio. Se enumerarán sus características y se señalará dentro de qué tipo de gobernabilidad estarían planteadas, si cabe la posibilidad de análisis, con la información recopilada en portales web latinoamericanos. Al respecto, cabe anotar que se han tomado estos casos desde el año 2007 hasta 2016 que hablan de esfuerzos coordinados, conjuntos e institucionalizados. En línea con este artículo, sería muy difícil crear un estado de arte y un mapeo íntegro de estos esfuerzos, pero con los casos escogidos se espera caracterizar, como se indicó, el tipo de gobernabilidad que buscan y qué canales multidimensionales presentan como base de su accionar.

5. Experiencias regionales de gobierno electrónico: algunos casos y análisis desde la ejecución de la gobernabilidad

En 2007, y para crear mecanismos para la cooperación regional, los países de América Latina incluyeron en el Plan eLAC de ese año (Plan de acción sobre la sociedad de información de América Latina y el Caribe, a cargo de la Cepal dentro los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas) objetivos de proyección para el gobierno electrónico. Esta iniciativa se dio con el apoyo de la red de gobierno electrónico GEALC (Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe), coordinada por la Organización de Estados Americanos. Los puntos determinados fueron:

1. Grupos de trabajo para crear estándares de interoperabilidad.
2. Usar TIC en prevención de desastres.
3. Emplear TIC para proteger el medioambiente.
4. Formular un marco legislativo para la protección de datos y privacidad.
5. Lograr instrumentos técnicos y legales adecuados al TIC democrático y respeto a los ciudadanos (Cepal, EuropeAID, 2007: 5).

El Plan de Acción eLAC incluyó las siguientes metas: infraestructura regional, centros comunitarios para aumentar acceso, crear bibliotecas en línea, apoyar a centros de salud en línea (hospitales y centros de salud) y la organización de un grupo de trabajo para promover capacidades en las TIC, facilitar una red de actores sociales y mantener actualizada la información sobre competencias y conocimientos. También se vio como objetivo el conectar a los gobiernos locales, la elaboración de propuestas de tecnologías alternativas como la televisión digital, el desarrollo de *software*, la capacitación en TIC, así como la formación de redes de investigación y educación, ciencia y tecnología, industrias creativas y contenidos (Plan eLAC, 2007).

Dentro del Plan eLAC, como puntos 14 y 15 se enfatiza el participar en la gobernanza de Internet en aspectos técnicos y el gobierno electrónico mediante el trabajo con la red GEALC en interoperabilidad y cuestiones de estandarización y seguridad. La educación electrónica, el fortalecimiento de redes para el intercambio de aplicaciones para la salud, la interconexión regional alrededor de la amenaza de catástrofes, la integración de TIC en la justicia, la protección ambiental con la ayuda de las TIC, y el acceso a información pública y patrimonial por tecnologías se vieron como prioridades. A esto se suma el apoyo a la participación privada en las dinámicas anteriores, la promoción de políticas de acceso universal, la formación de marcos legislativos de

integración de tecnologías a escala regional, así como marcos de medición, financiamiento y cooperación internacional (Plan eLAC, 2007).

Con todo esto se busca implementar la interoperabilidad como la acción eficiente y segura del gobierno electrónico, mediante un acuerdo entre los problemas y soluciones de interés dentro de los países. Este tipo de acciones se han visto reflejados en el *Libro blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe* (2007) para América Latina y el Caribe, fundamentado en las acciones de la Unión Europea, región que cuenta con el Marco Europeo de interoperabilidad para servicios de gobierno electrónico paneuropeos. La región se muestra como modelo de este proceso, pues en 2002 las cabezas de Estado adoptaron el Plan Europeo de Acción de 2005 en la Cumbre de Sevilla, en donde se pidió a la Comisión Europea este marco con el trabajo de crear contenidos, recomendar políticas técnicas y determinar especificaciones para conectar la administración pública. Entre algunas ventajas para los usuarios se señalaron estándares abiertos y el uso de *software* de fuente abierta (Unión Europea, 2004: 5). Con la visión europea como fondo y las experiencias de interoperabilidad de México, Chile, Brasil, Colombia y Trinidad y Tobago (la mayoría de países, como se vio, tienen los más altos números en cuanto a EPI), se conceptualizó este texto de la Cepal en 2007 (Cepal, 2007).

Se intenta con el libro resolver y establecer soluciones a problemas de organizaciones, técnicos, semánticos y de gobernanza para el intercambio eficiente de información entre países.

Para lograr esto se señalan como necesidades:

- a. Comprender las particularidades estatales.
- b. Determinar el entorno legal y normativo de cada Estado.
- c. Utilizar canales múltiples como Internet y teléfonos celulares (Cepal y EuropeAID, 2007: 5).

Todo esto para lograr una estructura dedicada al gobierno electrónico interno, es decir, temas técnicos “que permitan dar el mismo nivel de servicios de gobierno electrónico a toda la población que los necesite” (Cepal y EuropeAID, 2007: 15). Habría también que conformar repositorios de metadatos globales, que resultan de aplicaciones implementadas.

Desde el punto de vista técnico, el libro señala a la interoperabilidad bajo los estándares existentes en los países, en un ingreso paulatino en la red, de manera que los países no tengan que tener un nivel de desarrollo homogéneo de gobierno electrónico. Para esto, los estándares necesitan la heterogeneidad de plataformas de *software* y *hardware* con el propósito también de que se asegure la autonomía de información de cada Estado. Esta autonomía permitiría el soporte de firmas y certificados para garantizar los datos en cada operación de manera que sean transferidos solo por previa autorización, de acuerdo —y eso es un reto— con las leyes de cada país (*ibid.*: 6).

Este fundamento técnico de gobierno electrónico se debe sostener sobre la gobernabilidad integral, en cuanto “al respeto a la autonomía y a la igualdad de derechos de los países participantes a partir de una arquitectura no centralizada” (*ibid.*: 6). De esta forma, los países son los que deben hacer las reglas.

Así, se debe habilitar la adaptación de componentes de las plataformas al contexto informático de cada Estado y de los países en conjunto. Por las mismas

razones, hay que abrir la capacidad de adaptación de los sistemas y plataformas, así como otros elementos tecnológicos con sus respectivos estándares. Más retador es el concepto de derechos de propiedad y uso del patrimonio preservados como “Bienes Públicos Regionales” (*ibid.*), dejando el acceso gratuito y la adopción desde los países para evitar propiedad exclusiva, lo cual podría también determinar luchas de poder y temores de tipo securitario.

Para alcanzar la interoperabilidad regional se propone:

- Constituir mecanismos y espacios de diálogos temáticos de concertación para la interoperabilidad regional;
- Definir la metodología de adopción de estándares;
- Adoptar un marco de medición de logros de gobierno electrónico e interoperabilidad;
- Iniciar la construcción de la interoperabilidad regional alrededor de soluciones concretas que sirvan a todos los países de la región (*ibid.*).

Finalmente, y tal vez como fundamento absoluto de la gobernanza en línea a la gobernabilidad, se pide la promoción de una política estatal para garantizar la privacidad ciudadana, señalando que este es un tema no tanto de gobierno electrónico, sino de gobernanza electrónica: el tema técnico es posible, pero solo la decisión política con principios y prácticas podrían proteger al individuo. A eso se añade el ajuste de los procesos administrativos para paliar las incongruencias entre estructuras de información, y acabar con la falta de normas e institucionalidad para el intercambio (*ibid.*).

Así, en 2008 se firmó el Compromiso de San Salvador, en la Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, con las metas de fortalecer el intercambio sobre servicios del gobierno electrónico mediante la cooperación regional para la transferencia de tecnologías, habilidades y prácticas, todo con el fin de lograr la interoperabilidad de servicios de gobierno electrónico. Esto se planteó con las recomendaciones de trabajos señalados en el *Libro blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe* (Compromiso de San Salvador, 2008). De aquí nace el nuevo eLAC 2010.

En el período 2008-2010 se dio el *Plan de Acción Regional sobre la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe* (eLAC 2010), un desarrollo del proceso anterior que muestra una óptica más desagregada, en la que las TIC son asimiladas por los sectores de la economía y sociedad. Es decir, se busca incorporar las TIC a las necesidades de los habitantes, en primer lugar, para luego saltar a las necesidades institucionales. El eLAC 2010 de Cepal:

[...] refleja un cambio importante de orientación, dado que el plan se aleja de la tendencia de América Latina y el Caribe de seguir una lógica más bien industrial de desarrollo de las TIC, a favor de un desarrollo humano y social más integral, o el desarrollo *con las TIC*. Este cambio de enfoque busca impulsar el uso de las TIC en áreas emergentes (Cepal, s/f).

Ante este propósito, el plan ajustó sus áreas temáticas y prioridades en seis puntos:

- Educación y capacitación
- Acceso e infraestructura
- Salud

- Gestión pública y gobierno electrónico
- Sector productivo y negocios electrónicos
- Instrumentos de políticas y estrategias (Cepal, s/f)

Con esto eLAC 2010 planteó 18 metas para resultados cuantificables y 65 metas de acciones con pasos concretos y procesos acompañados con líneas de acción, que según informa el sitio oficial son:

- Conocimientos y entendimiento de áreas críticas;
- Formular y mantener iniciativas y proyectos concretos a escala regional;
- Ayudar a la elaboración e implementación de iniciativas nacionales por medio de un intercambio intrarregional;
- Apoyar a la cooperación existente con actores extrarregionales, como Europa y Canadá, y fomentar iniciativas con nuevos socios;
- Localizar procesos financieros para ayudar a la región en la colaboración entre las actividades planteadas (Cepal, s/f).

Todo el proceso de eLAC 2010 se fundamentó en una plataforma público-privada, que pudiera tener un eje estatal, así como uno del sector privado, otro de la academia y otro de la sociedad civil para lograr hacer a esta plataforma más multinivel, en donde se liberen recursos. Esta propuesta de gobierno electrónico fue hacia una gobernanza electrónica multisectorial y descentralizada. Con esto se buscó potenciar mejor la dinámica para lograr más contactos, *input* de actores cooperantes e incluso más recursos financieros (Cepal, s/f). De modo que se puede ver en el Plan 2010 (contenido en el Compromiso de San Salvador), el siguiente tipo de metas: “Promover y fomentar las TIC de calidad, asegurando el acceso y la sostenibilidad de las mismas para las personas con discapacidad y apuntando a la real inserción social, educativa, cultural y económica de todos los sectores sociales, especialmente los grupos vulnerables” (Compromiso de San Salvador, 2008).

Otra experiencia latinoamericana (más bien suramericana) de integración y gobierno electrónico es el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), el cual se dio gracias al deseo de los Gobiernos de la región para mejorar el proceso de unión entre Estados con el eje de la infraestructura. Así, Cosiplan se creó en 2009 como instancia dentro de la Unasur. Esta es la naturaleza del trabajo de este organismo:

Una de las acciones planteadas como estratégicas en el Programa de Acción del Cosiplan fue la elaboración de una herramienta de georreferenciamiento que orientara la planificación y la gestión de la integración física en Suramérica por medio de información digital estandarizada a escala continental. Con este objetivo, se desarrolló un Sistema de Información Geográfica (SIG) que permite visualizar y gestionar datos para interpretar, con mayor precisión que en los formatos cartográficos tradicionales, los fenómenos y las tendencias que tienen lugar en los territorios (Cosiplan, 2016).⁷

Ahora, es importante subrayar que Unasur tendría este trabajo como una base digital de gobierno electrónico, por lo que es ahora una plataforma de debate de las

⁷ Documento digital sin paginación.

iniciativas de integración. Como foro técnico está la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que planea y desarrolla el mejoramiento y la integración de infraestructura en compromiso con un desarrollo integral. El trabajo estaría en los procesos sectoriales de transporte y carga logística, integración aérea, integración mediante puertos e hidrovías, ferroviario, integración y facilitación fronteriza, mecanismos de financiamiento y garantías, además de integración económica por envíos postales. Sobre el tema telecomunicaciones, se señala al respecto que el Grupo de Trabajo sobre Telecomunicaciones fue creado por los ministros en la Segunda Reunión Ordinaria de Ministros del Cosiplan (Brasilia, noviembre de 2011), dentro de la Primera Reunión de Ministros de Comunicaciones de América del Sur (IIRSA, s/f).⁸ El propósito es claro:

Los trabajos del grupo están orientados a estudiar y proponer alternativas para impulsar la interconexión de las diferentes estructuras y redes de fibra óptica en América del Sur y la conformación del Anillo Óptico Suramericano, apuntando al uso intensivo de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) con el fin de superar barreras geográficas y operativas (IIRSA, s/f).

El Grupo de Trabajo diseñó una Hoja de Ruta para la Conectividad Suramericana que fue aprobada en la Segunda Reunión de Ministros de Comunicaciones de América del Sur (Asunción, marzo de 2012). Posteriormente, el Grupo de Trabajo organizó encuentros de seguimiento.

La ruta habla de temas como cables oceánicos, tráfico de datos, tráfico en la red, puntos focales, empresas estatales, aspectos financieros, aspectos operacionales, generación de contenidos, servicios y aplicaciones gubernamentales y sociales, y aspectos de interconexión. Hay que indicar que en aspectos referidos a la participación privada se hace un estudio de acuerdos al respecto, siendo el único punto que cubre el ámbito. En la Cuarta Reunión Ordinaria de Ministros del Cosiplan (Santiago, noviembre de 2013), se encarga a la República del Paraguay la coordinación del Grupo de Trabajo sobre Telecomunicaciones.

Cabe anotar que en el Plan de Trabajo de Cosiplan (2016) hace énfasis en incorporar a la sociedad civil, y como acción 5.3:

- Impulsar proyectos que promuevan la integración regional suramericana mediante el uso de herramientas de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC);
- Desarrollar el estudio sobre “Red para la conectividad suramericana para la integración”;
- Presentar un diagnóstico por parte de los países;
- Seguridad de la red de fibra óptica;
- Coordinar con el Grupo de Trabajo de Defensa Cibernética del Consejo de Defensa Suramericana para la elaboración de un plan de acción (Cosiplan, 2016).

Si bien ya se habla de implementación en otros ejes como envíos postales, en el caso de temas TIC aún se ve una base de planeamiento, reunión y coordinación.

8 Documento digital sin paginación.

A escala país, es fundamental indicar que todos los Estados de América Latina y el Caribe digitalizan su gobierno a mayor o menor grado. No obstante, los ejes de gobernabilidad electrónica son difíciles de encontrar en estudios amplios. Un trabajo de CAF (2014), basado en el Índice de Servicios en Línea elaborado por la ONU (*United Nations e government survey*, 2014), señala que:

[...] el desempeño del gobierno electrónico en las ciudades de la región es, en promedio, incipiente. Los centros urbanos más densamente poblados, las ciudades con mayor acceso a Internet en términos de infraestructura y los gobiernos que implementan planes de gobierno electrónico se relacionan positiva y significativamente con una mejor provisión de bienes y servicios en línea (Diéguez, Gasparín y Sanchez, 2014: 3).

Es importante enfatizar que, de acuerdo con el estudio de la CAF, ciudades en Chile, Colombia y Perú están bien puntuadas y dejan ver planes nacionales de gobierno electrónico aplicados y coordinados con una autoridad central (Diéguez, Gasparín y Sánchez, 2014: 30). Como un hallazgo importante se observa la ventaja que tiene la descentralización del proceso: “Cabe señalar también que aquellas instituciones desconcentradas que ostentan autonomía funcional relativa y dependen de la unidad administrativa superior dentro del área, son los casos más consistentes en relación con la *performance* en gobierno electrónico” (Diéguez, Gasparín y Sánchez, 2014: 30).

Sería muy difícil determinar en un solo artículo todas las experiencias de gobierno electrónico y gobernanza electrónica en América Latina y el Caribe. No obstante, retomando las ideas de Camou, se pueden delinear estos hallazgos. Para esto, en la tabla 1 se han desagregado las categorías de Camou de acuerdo con los tipos de gobernabilidad que señalan y se las ha codificado (a, b y c para categorías dentro de G1, G2, G3 que corresponden a los tipos de gobernabilidad del autor). Después se ha determinado un porcentaje de ocurrencias de las categorías dentro de las experiencias de gobierno electrónico con anterioridad descritas.

No se pretende con el análisis el “calificar” la gobernabilidad reflejada en los trabajos de gobierno electrónico que se presentan. Al contrario, se busca solo indicar su línea y determinar algunas conclusiones que podrían aportar al estudio sobre el desarrollo más extenso e intensivo del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe, en cuanto a que se entiende, en este trabajo, como esa cooperación entre gobierno y gobernanza.

¿Por qué realizar este trabajo, más bien interpretativo, de las coincidencias entre las visiones de Camou y las experiencias de gobierno electrónico en América Latina y la región caribeña? La respuesta está en la capacidad de realizar un mapeo de efectividad y profundidad de las acciones tomadas por las organizaciones que se escogieron para el estudio. Así, se puede tomar nota de los porcentajes a ser aumentados de acuerdo con los recursos disponibles, con el fin de dar sugerencias a los tomadores de decisiones y encargados de política pública en los diferentes territorios. El trabajo de Camou (2001) tiene una perspectiva inclusiva de varias dimensiones: si la gobernabilidad para el autor es un equilibrio en movimiento que trae las demandas sociales al ecosistema que ocupan los Estados y el gobierno, es fundamental hacer una aproximación desde este enfoque, puesto que apoyaría a su legitimidad y penetración real.

Como se observa en la tabla siguiente, la primera experiencia eLAC mediante Cepal (2007) señala una dirección hacia la estabilidad gubernamental. Es decir, al

no contener elementos dirigidos netamente a la acción de la sociedad civil, pero comprendiendo la necesidad de apertura del proceso más allá de lo técnico y de la gestión pública y sus servicios, la propuesta sería una especie de “término medio” bastante más cercana a lo técnico y al manejo de la gestión estatal.

Con la llegada de eLAC 2010, que sale más allá de lo administrativo-estatal-industrial para lograr la participación ciudadana dentro del proceso (en esa colaboración gobierno electrónico/gobernanza electrónica), se nota una combinación entre un “buen gobierno” legítimo y observado desde la sociedad civil como un elemento para la estabilidad: se busca ser flexibles frente a los cambios. Es decir, es una propuesta mucho más inclusiva, lo que de alguna forma se puede ilustrar con el trabajo de Camou (1995). Adicionalmente, hay bastantes elementos del tipo de gobernabilidad G3: se busca poner peso entre Estado y sociedad. Es un primer paso que se marcaría como un hito hacia lo que Camou implica como un grado más elevado de gobernabilidad. Esta propuesta ya piensa en un verdadero gobierno electrónico, más allá de la conectividad.

Adicionalmente, se coloca el trabajo de Unasur/IIRSA como experiencia para la integración respecto a gobierno electrónico y tecnologías. Como se nota en la tabla, este mecanismo regional estaría en una fase técnica de gobierno electrónico: se busca la base de la conectividad y hay muy pocos elementos de gobernabilidad. Se trata de lograr mejor eficacia y eficiencia de la gestión a escala de las naciones y en un ámbito integrador, con énfasis en el sector productivo como eje del trabajo público. El diálogo con la sociedad civil y lo privado se mencionan poco tanto en la página web como en el documento de la propuesta (Hoja de ruta IIRSA, s/f) y se centra en la infraestructura y financiamiento. No obstante, ya se nota la necesidad de integrar a la sociedad civil en el Plan de Trabajo de 2016. La infraestructura debe descentralizarse al manejo público-privado y la institución ve la necesidad.

Tabla 1

Análisis preliminar de coincidencias de gobernabilidad en eLAC 2007, eLAC 2010 y Cosiplan 2016 bajo las categorías de la gobernabilidad de Camou

Categorías de gobernabilidad de Camou				Experiencias de gobierno electrónico		
Desagregación de categorías	Gobernabilidad y eficacia: la tradición de la "razón de Estado". G1	Gobernabilidad y legitimidad: la tradición del "buen gobierno". G2	Gobernabilidad y estabilidad G3	Correspondencia con experiencias integradoras de gobierno electrónico - eLAC 2007	Correspondencia con experiencias de gobierno electrónico integradoras - eLac 2010	Correspondencia con experiencias integradoras de gobierno electrónico Cosiplan/ IIRSA 2016
1	Manejo de lo técnico sobre el fondo de la gobernanza (a)	Gobierno electrónico para el contrato social - diálogo y consenso (b)	Gobierno electrónico busca la adaptación (C)			(a) (a2, énfasis) (a3) (a4) (a5) (b3) (C) (C2, se integra pero debe desarrollarse) (C3) (C4, fases todavía en planificación, no se ve adaptación, no se cuenta categoría)
2	Eficacia y eficiencia de la gestión pública (a1)	Plataformas para la legitimidad y el ejercicio del poder (b1)	Punto medio entre los anteriores tipos de gobernabilidad. Integra los elementos y equilibra sociedad y gobierno (C1)	(a) (a1) (a2) (a4) (b1) (b3) (C) (C2) (C3) (C4)	(a) (a1) (a2) (a5) (b) (b1) (b2) (b3) (b4) (b5) (C) (C1) (C2) (C3) (C4)	
3	Objetivos al menor costo posible (a2)	Mide la calidad del gobierno (b2)	Se nota flexibilidad institucional (C2)			
4	Gobierno electrónico para la difusión y canalización más que para el diálogo (a3)	Trabajo en apertura hacia la sociedad civil (b3)	Adaptabilidad a los entornos nacionales e internacionales (C3)	Línea observada: (% frecuencia de categorías)	Línea observada: 66,6% G1 100% G2 100% G3	Línea observada:
5	Gobierno electrónico para la comunicación antes que el disenso (a4)	Gobierno electrónico para la inclusión social e institucional (b4)	Capacidad de cambio y renovación-capacidad de respuesta (C4)	66,6% G1 33,3% G2 80% G3		80% G1 16,6% G2 60% G3
6	Gobierno electrónico para la infraestructura y la economía (a5)	Gobierno electrónico acepta y maneja la acción colectiva (b5)				

Fuente: Elaboración propia, según los tres tipos de gobernabilidad de Camou (1995).

Cosiplan no integra, por tanto, el punto C1, pero se acerca a la estabilidad de los Estados miembros de Unasur al buscar una integración en flexibilidad y productividad al menor costo; están en cambio y renovación para conseguir integridad de las estructuras estatales y un desarrollo material de la región, en el cual, como variable, estaría un gobierno electrónico separado aún de la gobernabilidad electrónica integral.

6. Algunas reflexiones finales

América Latina y el Caribe se reinventan en la actualidad para tener gobiernos electrónicos complejos a escala interna y en el ámbito de grupos integrados. No obstante, además de los trabajos señalados, existen foros exitosos que continúan el desarrollo del ámbito. Por ejemplo, está el trabajo de la Red de Líderes de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, Red GEALC ya mencionada,⁹ cuyo objeto es el desarrollo del gobierno electrónico a escala de Estado, en busca de la cooperación horizontal. En la experiencia están miembros responsables de todos los países de América Latina y El Caribe, con logros como los siguientes:

- Un entorno de referencia para más de 60 altos funcionarios responsables de impulsar el gobierno electrónico en los países de la región;
- Reuniones anuales para establecer prioridades y conocer experiencias. Las dos más recientes, además, reunieron a ministros a cargo del tema junto a las altas autoridades de gobierno electrónico de los países miembros de la OEA;
- Tres ediciones de los premios a la excelencia en gobierno electrónico, excel-GOB, reconociendo las mejores soluciones en transparencia, participación ciudadana, eficiencia, gobierno móvil, gobierno electrónico con el ciudadano en el centro. Han participado 220 candidaturas de 20 países y se han producido tres completos catálogos que son un valioso muestrario de casos concretos;
- Establecimiento de un fondo de cooperación horizontal, Focoh, que ha movilizó a 70 expertos entre 20 países;
- Cuatro investigaciones en *open data*, sostenibilidad, inclusión digital y gobierno móvil y cuatro pilotos posteriores, abarcando Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Perú;
- Talleres presenciales en los que ya han tomado parte 225 altos funcionarios de la región;
- La creación de un repositorio de información y documentos actualizado diariamente y disponible en línea;
- Un sistema de información de aplicaciones de gobierno electrónico, *e-Govex*, con más de 50 soluciones en línea;
- Una base de datos con casi 300 expertos de gobierno electrónico;
- Más de 4000 funcionarios entrenados mediante cursos de formación en gobierno electrónico;
- Liderazgo del grupo de trabajo sobre gobierno electrónico del proceso eLAC para impulso de los propios países de la región que lo integran;

9 Nace por iniciativa de la Organización de los Estados Americanos (OEA), mediante la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) y del Instituto para la Conectividad en las Américas (ICA).

- Debates sobre un mecanismo de monitoreo del avance del gobierno electrónico, *e-GovMonitor* (Red GEALC, 2014).

Con la mención de esta red y el análisis anterior, apenas preliminar bajo un breve análisis documental, es posible observar los esfuerzos de América Latina por la integración de una plataforma de gobierno electrónico que apoye a los Estados a escala interna y que promueva las líneas de cooperación. Es fundamental ver los logros de estas economías en desarrollo y su trabajo en conjunto en la búsqueda de un gobierno electrónico integral.

Para cerrar, cabe anotar la presencia de un plan adicional: en 2010, en Perú, se aprobó el nuevo Plan de Acción sobre la Sociedad de Información eLAC 2015, que plantea a las TIC como instrumento de desarrollo e inclusión. Es importante señalar que esta planificación se alineó a los Objetivos del Milenio y la Cumbre Mundial de la Sociedad de Información con ocho temáticas, diez lineamientos y las prioridades siguientes:

- Acceso a banda ancha con el fin de alcanzar la universalidad de la misma.
- Gobierno electrónico: transaccional, obligatorio y participativo.
- Medioambiente: promover el uso de TIC para mitigar desastres y cambio climático.
- Seguridad: impulsar el uso de TIC para garantizar la seguridad y salud.
- Desarrollo productivo e innovación
- Entorno habilitador: se elabora un entorno jurídico para facilitar el desarrollo de la sociedad de información, promover a las TIC en la integración regional.
- Educación (eLAC, 2015).

Dentro de eLAC 2015 se busca una coordinación de las institucionalidades de cada país para lograr una política de Estado sobre el gobierno electrónico (Plan eLAC 2015, Cepal, 2010). No se analizó este plan en el presente texto debido a que presenta, sobre todo, ajustes y extensiones de lo que ya se habló en el Plan eLAC 2010. En el documento de 2015 se pueden notar lecciones aprendidas y una profundización de la gobernabilidad electrónica en la integración de canales medioambientales, de participación ciudadana y de mecanismos institucionales. Se habla también de una mayor comprensión del uso de las TIC y un esfuerzo integrador que se puede notar como base. No obstante, eLAC 2010 es el gran hito diferenciador y seminal de estas nuevas perspectivas. Por eso ha sido el objeto de estudio.

Ahora, es honesto y necesario señalar que hay algunas concepciones superables sobre el gobierno electrónico en América Latina, sobre todo el hecho de que la digitalización por sí misma no crea un real gobierno electrónico de la mano de la gobernanza/gobernabilidad, De acuerdo con Paéz (2011: 70), cada Estado debe generar teorías propias que le dejen diseñar políticas públicas enmarcadas en sus propias dinámicas sociales, lo que le da sentido y pertenencia a los gobiernos. Paéz ha hecho referencia de varios autores latinoamericanos¹⁰ que señalan a las TIC no

10 Señala a “Andrade (2007, 2009); Kaufman y Piana (2007); Sandoval (2009); Neüman (2008, 2009); Albornoz (2007); García (2009); Cendrós, Durante y Fermín (2004); Cardon (2005); Araya (2004 y 2005); Reilly (2004); Petrizzo (2005); Zavarce (2005); Gonzalo (2006); Carballo, Cattafi Sanoja y Zambrano (2006)” (Paéz, 2011: 70).

solo como herramientas para el desarrollo o como un elemento meramente cercano a la eficiencia y eficacia de prestación de servicios, sino que debe estar unida a la “reconstrucción de la democracia” (Páez, 2011: 70). No en vano se presenta como fundamental la necesidad de que el gobierno electrónico no solo sea posible, sino que sea factible. De hecho, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2011), las tecnologías son la base para lograr las metas gubernamentales y entregar los servicios y garantías que debe a los ciudadanos y ciudadanas.

Araya (2005: 56), citado por Páez, señala esta problemática: “Internet puede ser vista como una posibilidad de empoderamiento para el ciudadano, o por otro lado, como fábrica de hegemonía para las empresas y los Gobiernos”. Por todo esto, el gobierno electrónico no puede separarse de la gobernanza electrónica, y principalmente de la democracia. Solo así se pasa al segundo nivel: el de establecer un verdadero buen gobierno también en red, pero para ello es fundamental el tener un aparato democrático *offline* de alta calidad. Habría que pasar de los trámites y sondeos a una verdadera gobernanza electrónica de participación y resolución, algo que comienza en la plataforma electrónica nacional, en la cooperación tecnológica internacional, pero sobre todo en el interactuar de forma abierta con la ciudadanía, la que a final de cuentas es la que construye los procesos de la red.

Internet en el siglo *xxi* es parte de la espina dorsal de sociedades y los Estados; los Gobiernos de América Latina, en procesos soberanos y dirigidos a sus contextos y sus necesidades, están trabajando fuertemente para incorporar a las TIC en esos esfuerzos. En el momento en que se llegue a un equilibrio real entre infraestructura y usuario, se logrará un hito en el que poder y ciudadanía, por medio de lo digital, serán protagonistas del nuevo desarrollo de la región en horizontalidad, necesidades compartidas y participación.

7. Bibliografía

- Araya, Dujisin Rodrigo (2005). “Internet, política y ciudadanía”. *Revista Nueva Sociedad* n.º 195. Enero-febrero. Recuperado el 9/12/2016 de goo.gl/tjW0aP.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2016). *Ciberseguridad en América Latina y el Caribe. ¿Estamos preparados? Ciberseguridad 2016*. BID. Recuperado el 15/7/2016 de goo.gl/48pxw2.
- Corporación Andina de Fomento [CAF] (2014). *Hacia la transformación digital de América Latina: las infraestructuras y los servicios TIC en la región*. CAF. Recuperado el 10/10/2016 de goo.gl/1YCFIQ.
- Camou, Antonio (1995). *Gobernabilidad y Democracia*. México, D. F.: Instituto Federal Electoral. Recuperado el 10/10/2016 de goo.gl/Q45Jad.
- _____ (2001). “Prólogo y Estudio preliminar”. En Camou, Antonio, comp. *Los desafíos de la gobernabilidad*. México, D. F.: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2007). *Plan de acción sobre la sociedad de información de América latina y el Caribe eLAC 2007*. Recuperado el 15/10/2016 de goo.gl/I21mlu.

- _____ (2010) *Plan de acción sobre la sociedad de la información y del conocimiento de América Latina y el Caribe (eLAC 2015)*. Tercera Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. Lima, 21 al 23 de noviembre. Recuperado el 18 /7/2016 de goo.gl/LkMb9V.
- _____ (2011). *El gobierno electrónico en la Gestión Pública*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- _____ (2016). *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2015*. Cepal. Recuperado el 10/9/2016 de goo.gl/zSG6uE.
- _____ (s/f). “El Plan de Acción Regional eLAC 2010 (para 2008-2010)”. Recuperado el 10/09/2016 de goo.gl/YJmgyl.
- Cepal; EuropeAID (2007). *Libro blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 10/9/2016 de goo.gl/7aPy6W.
- Cerrillo Agustín (2001). “La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad”. *Revista Instituciones y Desarrollo* n.º 8-9: 543-576.
- Compromiso de San Salvador (2008). Aprobado en la segunda Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. Recuperado el 12/9/2016 de goo.gl/OHISHD.
- Cornejo, Ramírez Enrique (2005). “Hacia una transformación del Estado en América Latina”. *Nueva Sociedad*. Septiembre-octubre. Recuperado el 10/9/2016 de goo.gl/hoKsjY.
- Crozier, Michel, Samuel Huntington & Joji Watanuki (1973). *The crisis of democracy*. New York: New York University Press. Recuperado el 12/9/2016 de goo.gl/TOXmON.
- Cosiplan (2016). “Plan de Trabajo 2016. Unasur/IIRSA”. Recuperado el 10/9/2016 de goo.gl/fia9bE.
- David, Charles-Philippe (2008). *La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Icaria: España.
- Diéguez, Gonzalo, José Gasparín y Jimena Sánchez (2014). *Gobierno electrónico y capacidades estatales en América Latina y el Caribe: estudio exploratorio en centros urbanos y agencias tributarias nacionales*. CAF. Recuperado el 9/9/2016 de goo.gl/jygN3B.
- El Tiempo (2015). “En 15 años penetración de Internet a nivel mundial creció siete veces”. Junio, 3. *Tecnósfera*. Recuperado el 10/9/2016 de goo.gl/WhClzi.
- Franda, Marcus (2002). *Launching into Cyberspace: Internet Development and Politics in Five World Regions*. Boulder: Lynne Rienner.
- Internet World Stats (2016). “Internet users in the world by regions”. Recuperado el 10/9/2016 de <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>.
- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana [IIRSA] (s/f). “Hoja de ruta para la conectividad suramericana para la integración”. Recuperado de goo.gl/ENeP76.
- _____ (s/f). *Áreas de trabajo*. Recuperado el 24/7/2016 de <http://www.iirsa.org/>.
- International Telecommunication Union [ITU] (2016) “¿Qué es gobernanza electrónica?”. Recuperado el 9/9/2016 de goo.gl/d9Gtws.
- Keohane, Robert y Joseph Nye (1988). *Poder e Interdependencia*. GEL: Argentina.
- Lévy, Pierre (2007). *Cibercultura*. Barcelona: Anthropos.

- Mayorga, Fernando y Eduardo Córdova (2007). "Gobernabilidad y Gobernanza en América latina". Working Paper NCCR Norte-Sur IP8. Ginebra. No publicado. Recuperado el 10/9/2016 de goo.gl/SLTNi6.
- Nye, Joseph (2010). *Cyber Power*. Estados Unidos: Harvard Kennedy School.
- O'Donnell, Guillermo (1998). *Horizontal Accountability in New Democracias*. *Journal of Democracy*. n.º 9 (3): 112-26.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2016). *United Nations E-Government Survey*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs; United Nations Division for Public Administration and Development Management. Recuperado el 7/9/2016 de goo.gl/VeH8BA.
- O'Reilly, Tilly (2006). "Qué es Web 2.0. Patrones del diseño y modelos del negocio para la siguiente generación del software". *La Sociedad de Información*. España: Fundación Telefónica.
- Páez, Ángel (2011). "El gobierno electrónico en América Latina desde una perspectiva crítica". *Contratexto* n.º 20. Recuperado el 7/9/2016 de goo.gl/693F27.
- Prats, Joan (2003). "El progreso no es lo que era: fundamentos institucionales para un país en riesgo". *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*. La Paz, Bolivia: Institut Internacional de Governabilitat. Recuperado el 5/7/2016 de goo.gl/5wubQN.
- _____ (2003a). "El concepto y al análisis de la gobernabilidad". *Revista Instituciones y Desarrollo* n.º 14 (15): 239-269.
- RedGEALC (2014). "¿Qué es la Red GEALC?". Recuperado el 8/9/2016 de goo.gl/ztHDfR.
- Ríos Godínez, Patricia (2005). "El neoinstitucionalismo en los procesos de integración latinoamericanos". Ponencia presentada en el VII Congreso Español de Ciencia Política y Administración. Recuperado el 7/9/2016 de goo.gl/Vmx2Vd.
- Rubino-Hallman, Silvana (2002). "E-government in Latin America and the Caribbean. Reinventing governance in the information age". Ponencia presentada en el XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas. Recuperado el 5/9/2016 de <http://siare.clad.org/fulltext/0043107.pdf>.
- Strom, Kaare & Wolfgang Müller (1999). "Coalition Governance Institutions in Parliamentary Democracies". Ponencia presentada en el Workshop 13 'Designing Institutions' en los Grupos de Trabajo conjunto del ECPR. Marzo 26-31.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [Unesco] (s/f). *Gobernabilidad electrónica: fortalecimiento de capacidades de la gobernabilidad electrónica*. Unesco. Recuperado el 5/9/2016 de goo.gl/7zoio4.
- Unión Europea (2004). *European interoperability framework for pan-european eGovernment services*. European Communities. Recuperado el 13/9/2016 de goo.gl/5SD7R.
- United Nations (2014). *United Nations e-government survey*. Naciones Unidas. Recuperado el 08/10/2016 de goo.gl/zuOHM9.
- Unión de Naciones Suramericanas [Unasur] (s/f). "Cosiplan". Recuperado el 8/9/2016 de goo.gl/HHJkX0.
- Waltz, Kenneth (1988). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Regionalismo e integración suramericana: análisis de la Unasur

Regionalism and South American integration: analysis of UNASUR

Milena Olivares Homez

Maestrante de Relaciones Internacionales,
Flacso, Sede Ecuador

Correo electrónico: milenaolivareshomez@gmail.com

Recibido: 18-septiembre-2016. Aceptado: 6-diciembre-2016.

Resumen

El presente artículo esboza los aspectos más fundamentales que caracterizan a las teorías que estudian los procesos de integración regional y regionalismo en Suramérica. En el primer apartado se aborda la integración y regionalismo desde las corrientes principales para luego presentar un análisis sobre cómo es vista la integración suramericana. Posteriormente, se plantean algunas observaciones con respecto al surgimiento de la Unasur junto con las corrientes teóricas que lo analizan y, finalmente, —a la luz de estas corrientes— se abordan los avances y retrocesos que ha tenido dicho organismo en el marco de un nuevo regionalismo.

Palabras clave: regionalismo suramericano, integración regional, Unasur, regionalismo posliberal, regionalismo poshegemónico, nuevo enfoque regionalista.

Abstract

This article outlines the main aspects that characterize the theories that study the processes of regional integration and regionalism in South America. The first section addresses the issues of integration and regionalism from the main trends, and then presents an analysis about how integration is seen in South America. Subsequently, some observations are made regarding the origins of UNASUR and the theoretical trends that analyze it. Finally, it is proposed to —in the light of these main flows— analyze the advances and setbacks that UNASUR have had in the framework of a new regionalism.

Keywords: South American regionalism, regional Integration, UNASUR, post-liberal regionalism, post-hegemonic, new regionalism approach.

1. Introducción

Como bien señala uno de los estudiosos del regionalismo latinoamericano, Bjorn Hettne, “el debate del regionalismo está presente nuevamente, no obstante, en una forma diferente, comparado con hace tres décadas. Hay nuevos regionalismos y, por ende, hay diferentes definiciones de regionalismo” (Hettne, 1998: 201). Sin embargo, la corriente teórica principal, funcionalista y neofuncionalista, con la que es evaluado el proceso de integración de la Unión Europea, sigue siendo la más usada a la hora de hablar sobre los procesos de integración de otras regiones del mundo, lo que incluye a Suramérica.

El presente artículo pretende recoger los principales postulados que han sido aplicados a los procesos de integración y regionalismo en Suramérica. Por un lado, se encuentra la visión netamente integracionista de alcance económico que, emulando el modelo de la Unión Europea, propone un modelo de derrame que traerá bienestar a otras áreas, después de que esté dada la integración comercial. Por el otro lado, está la visión que propone una integración que involucre otros aspectos que vayan más allá de lo económico y en donde la política tenga un papel preponderante. En este último planteamiento se enmarca lo que algunos autores han denominado “regionalismo”.

Para eso se hará, en primer lugar, una contextualización de la corriente principal de la integración, así como de su contraparte teórica. Se describirán brevemente las vertientes que la componen, para tener un panorama amplio sobre los marcos analíticos de los procesos de integración en el mundo. Luego, se abordarán las visiones de la integración que han sido predominantes en Suramérica, la manera en la que entiende cada uno la integración y cuáles son sus principales características. A la luz de estas visiones se revisará el modelo de regionalismo propuesto desde la Unasur, así como sus avances y limitaciones.

El estudio del regionalismo suramericano se hará desde una perspectiva histórica; así se hablará de lo que se entiende por regionalismo viejo, nuevo y abierto, así como regionalismo posliberal y poshegemónico. El artículo se fundamenta en el análisis de la revisión bibliográfica que da cuenta de las discusiones surgidas alrededor de cómo debe entenderse el proyecto de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

La investigación pretende evidenciar que no pueden explicarse los desarrollos más importantes de la Unasur a la luz de la teoría tradicional de la integración. Estos procesos son de base política y son el intento de coordinación regional en áreas que nunca habían sido trabajadas de manera conjunta como la salud, por ejemplo. Dichos intentos de coordinación y la creación de toda una institucionalidad para alcanzar los objetivos propuestos son el reflejo de la apuesta política de los Gobiernos regionales para superar los problemas comunes que aquejan a la región y, de paso, comenzar a transformar la idea que el mundo tiene de Suramérica; situación que sin duda es un avance, teniendo en cuenta la diversidad ideológica de los gobernantes. La metodología de la investigación es cualitativa y presenta el estudio de caso de la Unasur a la luz de las principales teorías de la integración regional, así como del regionalismo. Las principales fuentes de información son los documentos oficiales y la literatura que en la región se ha producido sobre el tema.

2. Sobre el concepto de integración y regionalismo

Antes de entrar a definir los conceptos de integración y de regionalismo, es preciso señalar qué se entiende por globalización. Tradicionalmente, el concepto de globalización se ha asociado a cuatro términos que, como diría Scholte (2007), no agotan su conceptualización. Los cuatro conceptos hacen referencia a occidentalización, universalización, liberalización e internacionalización, todos fundados en las ideas tradicionales del capitalismo. No obstante, Scholte propone una quinta definición que “identifica globalización con la extensión de las conexiones transplanetarias y en los tiempos recientes también de forma más particular supraterritoriales entre la gente [...] la globalización hace referencia a un cambio en la naturaleza del espacio social” (Scholte, 2007: 27).

Sin embargo, para esta investigación se utiliza el concepto asociado con la liberalización, que representa “un proceso de supresión de restricciones oficialmente impuestas sobre los movimientos de recursos entre países para crear una economía mundial ‘abierta’ y ‘sin fronteras’”. Desde esta perspectiva, la globalización tiene lugar cuando las autoridades reducen o eliminan medidas regulatorias como las barreras al comercio, restricciones sobre las divisas, controles de capital y requisitos relacionados con los visados” (*ibid.*: 23). De este modo, cuando se hace referencia a posibles respuestas de los procesos de integración y regionalismo hacia la globalización, esta última es entendida en términos netamente económicos.

Ahora bien, en la región la integración tradicionalmente ha sido analizada en términos económicos, incluyendo los enfoques que toman como modelo a la Unión Europea o a aquellos que hablan de regionalismo enmarcado en la idea de fortalecer las instituciones y acuerdos regionales y que mejoren la productividad comercial entre países contiguos. La corriente dominante de los estudios en integración regional, según Gómez-Mera (2008), puede ser vista desde tres perspectivas: desde el realismo, el neorealismo y el liberalismo. Este último se subdivide en tres enfoques que analizan la integración regional de manera diferente.

El primero es el sistémico, en el cual la integración regional es vista en términos de la cooperación regional que existe dentro de una economía global y que genera características de interdependencia dentro de una región específica. El segundo es el institucionalista, en el cual la integración regional es una respuesta de la demanda que crea la creciente interdependencia regional, por tanto, los Gobiernos crean instituciones inter o supranacionales para alcanzar varias necesidades funcionales y resolver problemas comunes. En este enfoque se sitúa la tradicional definición funcionalista de Ernst Haas con la que se han estudiado casi todos los procesos de integración latinoamericanos. Haas (1971) señala que la integración regional es un proceso en que los Estados nacionales “se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos” (Haas, 1971: 6); proceso que según Malamud (2010: 2) se hace “creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros, [donde] todo esto formalizado y conducido por el Estado”.

El tercero hace referencia al neoliberalismo institucional, en el que las instituciones juegan un importante papel porque ayudan a los Estados a resolver problemas

o dilemas mediante la cooperación y por la colaboración, esperando alcanzar una cooperación sostenida. Para la perspectiva realista, los bloques regionales son la respuesta a amenazas intra o extrarregionales, “incluyendo la existencia de un hegemon extra regional o el surgimiento de un esquema de integración rival” (Gómez-Mera, 2008: 84), y como señala Hurrell (1995), en última instancia es la competencia por el poder político, ganancias relativas, balance de poder y hegemonía.

De su lado, los neorrealistas centran su atención en la distribución del poder dentro de una región y en la afectación de las asimetrías regionales en términos de integración regional. Son claros los vínculos entre seguridad e interdependencia económica y aquí los acuerdos comerciales son las herramientas para influenciar políticamente a los Estados débiles y, de este modo, tener influencia regional. Mattli (1999) señala que la preferencia de un hegemon regional benevolente y con liderazgo indisputable es necesario para una exitosa integración.

Finalmente, el concepto de integración regional tiene una enorme herencia de la teoría clásica económica liberal que sostiene que “el libre comercio y la especialización económica resultaría en ‘riqueza’ y beneficios para todas las naciones” (Frambes-Buxeda, 1993: 272). Por tanto, la integración puede resumirse como “un esfuerzo para realizar una estructura deseable de economía internacional mediante la eliminación de barreras artificiales, haciendo óptimo su funcionamiento e implementando elementos para su coordinación y unidad” (Tinberger, 1954: 57) y que busca afanosamente la eliminación de aranceles y otras barreras comerciales entre un grupo de Estados. La integración busca la unificación netamente en términos económicos y comerciales; por eso, cuando se habla de integración casi siempre se busca seguir el modelo por etapas que siguió la Unión Europea: zona de libre comercio, mercado común, unión aduanera y unión económica completa (que incluye la armonización de políticas económicas monetarias, fiscales y sociales).

El nuevo enfoque regionalista o NRA, por sus siglas en inglés, *New Regionalism Approach*, puede verse como una contestación a esa corriente dominante en los estudios de la integración regional. El NRA contiene ideas críticas, constructivistas y reflectivistas y su foco de estudio es la serie de vínculos que hay entre la globalización y el regionalismo; sosteniendo que estas relaciones complejas crean interconexiones e iniciativas de cooperación regional, cualitativamente diferentes a las concebidas por la integración estadocéntrica y unidimensional que se planteó después de la Segunda Guerra Mundial.

En el NRA se habla de regionalismo y no de integración regional, puesto que esta última se asocia con la corriente principal, que plantea la integración en términos económicos; mientras que el concepto de regionalismo tiene un alcance más amplio, que le permite incluir aspectos que están más allá de la economía dentro de los proyectos de integración. El NRA también tiene diferentes enfoques para estudiar el regionalismo, que podrían ser agrupados en dos grandes escuelas: la del Orden Mundial, que plantea que el regionalismo está directamente vinculado con la economía global y que puede verse de tres maneras. La primera, como una manifestación negativa del proceso de integración de las regiones a la economía global, cuya inserción permitiría la hegemonía regional de la ideología neoliberal. La segunda, como una respuesta

defensiva a presiones de la globalización económica; y la tercera, como un paso intermedio para la participación total en la economía global.

En la otra escuela se pueden incluir los desarrollos de Hettne y Söderbaum, quienes ven al regionalismo como un proceso más amplio y multidimensional, en el cual los conceptos de regionalización, regionalidad y región son transformados de manera constante por los actores. La región es entendida, desde su enfoque tradicionalista, como un espacio geográfico contiguo. No obstante, Fawcett propone ir más allá, e incluir en el concepto “la interacción de la comunidad y la posibilidad de cooperación” (2005: 24). La región ya no se limita a la idea de organizaciones y esquemas de integración organizados y vistos desde arriba, como señalan Vivares, Torres y Cvetich (2013: 30), sino que “toda región está históricamente en continua reconfiguración; un buen ejemplo de ello es el caso latinoamericano. Toda región es social e históricamente construida y políticamente contestada”.

Por una parte, la regionalidad (*regionness*) denota dos grupos de dinámicas: por un lado, el sentido de identidad y pertenencia de actores estatales y no estatales hacia una región; esta situación es dada por compartir valores e ideas comunes que son agencia-das por instituciones que les permiten autoreconocerse dentro de una política común. Por otra parte, la regionalidad denota una acción cohesiva hacia afuera de la región (Hettne y Söderbaum, 2000: 461; Riggirozzi & Tussie, 2012: 5).

El otro concepto clave de este enfoque es el de regionalización al que Vivares, Torres y Cvetich definen como “el proceso substantivo de formación de una región y como se consolida. Se refiere a la concentración de infraestructuras, bienes, servicios e inversiones en polos o a lo largo de fronteras y subregiones” (2013: 30). Entonces puede entenderse el regionalismo como proyectos políticos que son configurados desde la región y también desde fuera. “Puede ser visto como particulares configuraciones de fuerzas sociales o político-económicas, redes y distintas formas de gobernanza subregional vinculadas a configuraciones económicas formales e informales que van más allá de las fronteras y el control de Estados” (Vivares, 2013: 30).

Por tanto, el regionalismo necesita ser entendido desde una perspectiva exógena y otra endógena; la primera se refiere al hecho de que la regionalización y la globalización son articulaciones entrelazadas de la transformación global, mientras que la otra implica que la regionalización es formada desde adentro de la región por un amplio número de diferentes actores (Söderbaum, 2011: 4). Esto da origen a un nuevo panorama político en el cual hay un mayor número de actores (estatales y no estatales) que operan en el ámbito regional y en áreas interrelacionadas, tales como seguridad, desarrollo, comercio, medioambiente, identidad, salud, educación, entre otros. Fawcett entiende el regionalismo como una “política y proyecto por medio del cual Estados y otros actores cooperan y coordinan estrategias dentro de una región dada. El objetivo del regionalismo es perseguir y promocionar objetivos comunes en una o más áreas” (2005: 24).

Tanto la integración regional como el regionalismo estudian los fenómenos regionales que desembocan en proyectos de unidad y cooperación regional, así como las motivaciones intrínsecas y extrínsecas que los llevan a unirse. Dependiendo de las motivaciones, los proyectos de integración y regionalismo se insertan en la dinámica global de manera diferente. Así por ejemplo, desde una óptica de integración por

etapas, la región suramericana no es un actor relevante en términos políticos, por cuanto sigue estando en la primera y segunda etapa de la integración; es decir, proyectos como el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina (CAN) han conseguido eliminar barreras arancelarias y zonas de libre comercio entre algunos países, pero no son proyectos que representen a toda la región.

Los dos conceptos también se diferencian profundamente en el tema de los actores que lideran los procesos, así como las principales áreas de interés para cooperar y en las motivaciones principales para realizar dicha cooperación. Para la integración regional, el actor que guía el proceso es el Estado y su motivación principal es la integración económica, por tanto, el área de focalización de esfuerzos es la economía.

Mientras que el regionalismo asume la existencia de actores no estatales en el proceso de unidad para cooperar, obviamente el Estado tiene un papel protagónico, pero no es el único que influencia en la toma de decisiones y la configuración del proyecto. Las áreas de cooperación se amplían y se incluye todo el espectro social: salud, educación, vivienda, empleo, ciencia y tecnología, medioambiente, entre otras. La motivación de la cooperación es la superación de la pobreza y el desarrollo de la región, hablando en términos de desarrollo sustentable.

3. Las visiones de la integración en Suramérica

Para entender el fenómeno de la integración en la región, se adoptará lo propuesto por Sanahuja (2012), al señalar que el proceso puede ser estudiado de manera histórica, en el cual aparecen condiciones económicas y políticas particulares permitiendo hablar de regionalismo viejo, nuevo y abierto. Sanahuja (2012: 23) señala que “tanto el ‘viejo regionalismo’ de los años sesenta como el ‘nuevo’ de los noventa han respondido tradicionalmente al propósito de ampliar los márgenes de autonomía de los países de la región”.

El viejo regionalismo era una especie de estrategia de integración con un grado de autonomía, para diseñar y ejecutar políticas propias de desarrollo en la cual hubiese un grado (aunque sea mínimo) de intervención del Estado en la economía, que se reflejaba en el modelo de industrialización por sustitución por importaciones y otras propuestas de desarrollo impulsadas por la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Por el otro lado, hacía referencia a los organismos de seguridad regionales liderados por EE. UU., en el marco de las alianzas militares globales del mundo bipolar, por ejemplo, el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) y la OEA (Organización de Estados Americanos).

Sin embargo, en la década de 1980 comienza a erosionarse este regionalismo en su dimensión geopolítica, debido a las injerencias de Estados Unidos en los conflictos armados de Centroamérica, razón por la cual esta zona reclamó a Suramérica una posición más firme en materia de política exterior y seguridad. La respuesta suramericana fue la ejecución de un conjunto de iniciativas para manejar la crisis fuera del marco de la OEA, creando el Grupo de Río, el Proceso de Contadora y los Acuerdos de Paz de Esquipulas.

Sanahuja (2012: 24) sostiene que con las anteriores decisiones “el regionalismo latinoamericano comenzó a adquirir una nueva dimensión política. Este carácter multidimensional —es decir, no solo ya centrado en comercio y seguridad— es uno

de los rasgos característicos del ‘nuevo regionalismo’ de la pos Guerra Fría”. El nuevo regionalismo se convirtió en una estrategia para mejorar la posición internacional de la región y reforzar las capacidades internas y de gobernabilidad del Estado-nación en un espacio regional en las áreas que eran altamente interdependientes con la globalización.

El mismo autor plantea que sí “el nuevo regionalismo fue la respuesta a los desafíos políticos y de seguridad de la era pos Guerra Fría, el ‘regionalismo abierto’ podía ser considerado como la respuesta a las demandas de dinámicas crecientes y manifiestas de la regionalización económica y la globalización” (Sanahuja, 2012: 25). El regionalismo abierto se caracterizó por liderar la integración económica basado en políticas de liberación del mercado y en general con las políticas que surgieron del Consenso de Washington y que estaban orientadas a reducir el papel del Estado en la economía y buscar mayor eficiencia y competitividad a escala regional. Dentro de este paraguas del regionalismo abierto aparecen los procesos de la CAN o el Mercosur.

La integración guiada por las premisas del libre mercado siguió su rumbo hasta la mitad de los años 2000, donde “los esquemas basados en el ‘regionalismo abierto’ mostraban signos de agotamiento. Tanto en la CAN como Mercosur el comercio intrarregional ha experimentado retrocesos como proporción del comercio total, que responden al aumento de las exportaciones a Asia” (Sanahuja, 2012a: 44). A este declive en materia económica se sumó la fuerte presión política para cambiar el modelo de desarrollo imperante y las formas de integración regional guiadas por la liberalización del mercado. Esta presión vino de los Gobiernos de izquierda o centro-izquierda, que comenzaban su ascenso.

Como señala Riggiozzi y Tussie, ese cambio de orientación política, en países como Bolivia, Ecuador, Brasil, Argentina, Venezuela, Uruguay, Paraguay e incluso en Perú (año 2011), estuvo acompañado de una fuerte movilización social que reclamaba reenfoque el modelo de desarrollo regional, que se ocupara de las demandas sociales e incluyera en los asuntos públicos a sectores tradicionalmente excluidos, como los indígenas. A este respecto encontraron que:

El rechazo de la supervisión externa se acopló con la movilización social, un nuevo enfoque en el fortalecimiento de las poblaciones indígenas y la llamada a promulgar la solidaridad a escala regional. América del Sur se convirtió en una plataforma lista para volver a encender el regionalismo que incorpora las dimensiones normativas de una nueva era, yendo más allá de los patrones liderados por EE. UU. de integración comercial (Riggiozzi & Tussie, 2012: 1).

Este escenario regional estaba marcado por una fuerte movilización de sectores indígenas, ecologistas, entre otros, los cuales, en búsqueda de alcanzar sus reivindicaciones tradicionales, llevaron al poder a líderes regionales que planteaban afortunadamente deslindarse definitivamente de la doctrina neoliberal de Estados Unidos. Doctrina que había impregnado todos los intentos de integración regional y que en mayor o menor medida habían entronizado la idea de desarrollo, entendida solo en términos de crecimiento económico sin contemplar ningún aspecto social. Esta idea de reevaluar la concepción de desarrollo para los países y plantear la idea de la integración y cooperación en otros aspectos más allá del mercado fue lo que posibilitó el nacimiento de Unasur en 2008.

No se debe olvidar que durante esta época la región gozaba de crecientes recursos económicos propiciados por el auge de los *commodities*, lo que daba un margen de autonomía para emprender cualquier proyecto de integración. El nacimiento y trayectoria de la Unasur ha sido estudiado desde dos perspectivas: el regionalismo posliberal y el regionalismo poshegemónico. En este trabajo también se realizará un análisis bajo la perspectiva tradicional.

4. Nacimiento de Unasur y las principales perspectivas que la han estudiado

El proceso de Unasur se remonta al año 2004, en Cuzco, Perú, cuando se creó la Comunidad Suramericana de Naciones y que en 2007 cambió el nombre por el de Unasur. El 23 de mayo de 2008 se aprobó el Tratado Constitutivo que entró en vigencia el 11 de marzo de 2011 (Unasur, 2014).

La Unasur tiene 21 objetivos específicos que pueden ser recogidos en cuatro grandes ejes: el político, de desarrollo humano; integración y cooperación. Aquí se recogen todos los aspectos que deben tenerse en cuenta en la integración, empezando por la economía y continuando con la armonización de políticas sociales, culturales, de biodiversidad y protección del medioambiente; todas orientadas en la búsqueda de un desarrollo sostenible y armónico para los países de la región en el marco de la autonomía regional. Unasur pretende materializar todos sus objetivos mediante la creación de consejos específicos, insertados dentro de un organigrama institucional que define claramente instancias de organización y dirección.

4.1. Regionalismo posliberal

Se comienza a hablar de regionalismo posliberal porque la región ha dejado de estar dentro de las prioridades de Estados Unidos, producto de su lucha global contra el terrorismo, lo que ha permitido que la región (liderada por Gobiernos de centroizquierda o izquierda) busque mayor autonomía. Sentimiento que también fue alimentado por las promesas no cumplidas del neoliberalismo, en la búsqueda de un desarrollo económico para la superación de la pobreza. El resultado de la aplicación de las políticas del Consenso de Washington fue desalentador, en materia de crecimiento económico, reducción de la pobreza y redistribución del ingreso:

En los años noventa, el aumento real del PIB en la región fue escaso; 1 por 100 anual durante toda la década, esto es, un porcentaje ligeramente superior a las alarmantes cifras registradas en los años ochenta, pero muy por debajo de las tasas del 5 por 100, o más, que se alcanzaron en los años 1960 y 1970. Concretamente, el desempleo aumentó, y la pobreza siguió siendo amplia y generalizada. América Latina ingresó en el tercer milenio con más de 450 millones de personas, y más de un tercio de su población viviendo en la pobreza (con ingresos inferiores a los 2 dólares diarios) y casi 80 millones de personas padeciendo pobreza extrema, con ingresos inferiores a 1 dólar diario. Los indicadores del desarrollo social fueron apenas más favorables. Las tasas de mortalidad infantil, de alfabetización y de escolaridad primaria mejoraron durante los años noventa. Pero la disponibilidad de agua potable continuó siendo escasa en sectores rurales y pobre la calidad de la educación pública. Al mismo tiempo, un importante aumento de la criminalidad y la violencia afectó la calidad de vida en toda la región (Casilda, 2004: 24-25).

Para autores como Sanahuja (2012a), la región ha pasado de un regionalismo abierto a un regionalismo posliberal. Señala que hay un “agotamiento del ciclo de ‘regionalismo abierto’”, cuyo eje fundamental es el intercambio económico e inscribe las propuestas de la Unasur, el ALBA y la Celac como expresión de ese regionalismo.

Desde el 2005 el regionalismo se piensa más allá del regionalismo abierto, en una era en la cual el liberalismo o neoliberalismo ya no es la corriente dominante ni de la integración, ni de los asuntos propios de cada Estado. Los proyectos del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y la Unasur se entienden como parte fundante del regionalismo posliberal. A este respecto Sanahuja sostiene que:

Ninguno de los dos puede ser considerado una iniciativa de integración en el significado estándar de este término, ya sea por su contenido económico, político o legal. Ninguno se acerca o se trata de adaptar a las etapas tradicionales de la integración económica o sus taxonomías —zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes— como lo definió Béla Balassa, ni existe ningún diseño o propósito supranacional (Sanahuja, 2012: 32).

En el regionalismo posliberal se reconoce el retorno del Estado a la conducción de los asuntos domésticos, así como su rol protagónico en los procesos de integración esta vez desde una agenda más social. Sanahuja caracteriza este regionalismo de la siguiente manera:

- a. Primacía de la agenda política y menor atención a la agenda económica y comercial.
- b. El retorno de la agenda de desarrollo con políticas distanciadas del regionalismo abierto.
- c. Mayor papel de los actores estatales es desmedro de los actores privados y las fuerzas del mercado.
- d. Mayor énfasis en la creación de instituciones y políticas comunes para una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales.
- e. Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo y la búsqueda de la reducción de la pobreza y la desigualdad.
- f. Más preocupación por las carencias de la infraestructura regional para mejorar la articulación de los mercados regionales y facilitar el acceso a mercados externos.
- g. Mayor énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo.
- h. La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración (Sanahuja, 2008-2009: 22-23).

Dada esta caracterización puede decirse que el nuevo proceso o regionalismo está marcado por una fuerte tendencia a la autonomía política de la región, buscando salir de la órbita estadounidense implementada mediante las medidas del Consenso de Washington y de la firma de acuerdos comerciales bilaterales entre Estados Unidos y algunos países de la región.

Bajo este enfoque, la Unasur se legitima mediante la búsqueda de autonomía regional en los campos de “la economía, la política, la seguridad y el desarrollo y se convierte en una versión actualizada de los tradicionales ideales de integración latinoamericana” (Sanahuja, 2012: 35). La autonomía regional puede ser entendida como la serie de decisiones políticas que ha tomado la región y que denotan un alejamiento de los lineamientos de Estados Unidos. Por ejemplo, resolver al interior de la Unasur y no de la Organización de Estados Americanos los conflictos políticos que se dieron entre Colombia-Ecuador y Colombia-Venezuela; la actitud solidaria de esta organización con Palestina y, específicamente, el rechazo enérgico de casi todos los países miembros de la Unasur a la arremetida militar del Estado israelí en territorio palestino en el año 2014, así como la invitación al presidente Mahmud Abás a participar de la cumbre de la Unasur y los países árabes en el año 2012.

El rechazo a la instalación de siete bases militares en Colombia (país que finalmente en su decisión soberana decidió acoger); el rechazo regional en 2004 a la propuesta del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), impulsada por Estados Unidos y la creación del ALBA como respuesta a dicha iniciativa; incluso la iniciativa del Banco del Sur como modelo alternativo de financiamiento frente a las organizaciones multilaterales, puede ser visto como parte de ese intento de obtener mayor autonomía regional.

4.2. Regionalismo poshegemónico

Se comienza a hablar de regionalismo poshegemónico desde el 2001, situado como un año de inflexión política en América Latina, a raíz del grito “que se vayan todos” que se dio en Argentina durante el Gobierno de Fernando de la Rúa, hecho que marcó el ascenso de Gobiernos de corte antineoliberal en la región, además que significó el comienzo del fin del regionalismo entendido como una respuesta a la globalización económica y a la eficacia de las políticas neoliberales. Con relación a esto, Riggiozzi indica que:

Los pilares que sostenían la relación entre regionalismo económico y globalización comenzaron a quebrarse a partir de dos dinámicas que se han reforzado mutuamente desde el comienzo de la nueva década: un fuerte cuestionamiento a los modelos de política económica neoliberal en América Latina, especialmente en el Cono Sur; y una crisis financiera a escala internacional que desbarrancó el edificio económico-financiero que ha sostenido el proyecto neoliberal en el plano internacional (Riggiozzi, 2012: 131).

El regionalismo poshegemónico se caracteriza por el esfuerzo de recapturar el desarrollo potencial de América Latina, en términos de desarrollo social, acción colectiva y “nuevas formas de políticas y organización sobre las prácticas existentes” (Riggiozzi & Tussie, 2012: 1). También es necesario repensar el espacio regional como una construcción que va más allá de la institucionalización de las prácticas transfronterizas y se van reconociendo nuevos actores no estatales que tienen e imprimen su dinámica en los diferentes proyectos de integración.

Esta época permite el florecimiento de proyectos de integración de un corte más político y social, que tienen otra idea de desarrollo, un poco más armónica con la naturaleza y que pone la superación de las desigualdades como el foco de la integración. Esto se da en un contexto marcado por tres circunstancias: la primera, el ímpetu de los Gobiernos progresistas; la segunda, la buena racha de la economía basada en los altos precios del petróleo; y la tercera, el alejamiento de Estados Unidos de la región.

Dicho alejamiento se da por la causa ya señalada de la lucha contra el terrorismo, pero también por la crisis financiera mundial, a la que debe poner especial atención y por la cual Suramérica tiene un amplio margen de acción política para plantear sus propias estrategias de desarrollo e integración.

Riggirozzi y Tussie señalan que este no es solo un proceso subregional de respuesta a las múltiples crisis del neoliberalismo y al colapso del liderazgo de Estados Unidos en la región, sino que es “una manifestación visible de la repolitización de la región dada por el nacimiento de nuevas políticas de proyectos regionales, en los cuales los Estados, movimientos sociales y líderes interactúan y construyen nuevos entendimientos del espacio regional [...]. La región se vuelve una arena de contestación política que puede dar espacio a procesos contra hegemónicos a escala regional” (Riggirozzi & Tussie, 2012: 2-3).

Acogiendo lo que propone el NRA, este regionalismo sostiene que la idea de región está dada por su ámbito de regionalidad, esto significa que se da en términos de “relaciones políticas, sociales y económicas transfronterizas que están soportadas por un manifiesto sentido de pertenencia, objetivos y valores comunes, instituciones y regulaciones que refuerzan la habilidad de la región para interactuar autónomamente en la arena internacional” (*ibid.*: 5). Así, la Unasur es concebida como un espacio para la “acción, dirigido por la búsqueda de consensos sobre las prácticas y la cooperación en arenas político institucionales, socioeconómicas y culturales” (*ibid.*).

Esta perspectiva sostiene que para lograr el entendimiento de estos nuevos regionalismos es necesario centrar la atención en las prácticas intergubernamentales e intrasociales que están siendo lideradas por visiones alternativas sobre lo que significa la región y el fin que tiene la misma. “Esas prácticas son la expresión de una redefinición de un consenso regional sobre la manera de compartir recursos económicos y sociales, regulaciones, planeación y cooperación financiera” (Riggirozzi & Tussie, 2012a: 425).

Por tanto, el proyecto de Unasur es visto como la expresión de un regionalismo capaz de redeterminarse los límites geográficos e ideológicos que están definidos regionalmente y no como repuesta al proceso de la economía global; es un proyecto que se apoya en la creación de nuevas instituciones, mecanismos y políticas regionales, acompañado de nuevas prácticas colectivas en áreas sociales que no estaban incluidas en los proyectos de integración y que tienen que ver con educación, salud, empleo, energía, infraestructura y seguridad.

4.3. La Unasur desde el punto de vista tradicional de la integración

El enfoque tradicional de la integración recoge los postulados de las teorías de la integración desde las perspectivas clásica liberal, neoliberal y estructuralista-dirigista, que “proponen modelos capitalistas de integración donde los factores económicos y comerciales son preponderantes [...] y dan por hecho que el bienestar económico causará efectos sociales favorables” (Frambres-Buxeda, 1993: 272-274). Se aplican aquí los cinco niveles —y en ese orden— de integración económica propuestos por Balassa (1964: 2): “zona de libre comercio, mercado común, unión aduanera, unión económica y la comunidad económica”, en la cual cada nivel superior integra

las desregulaciones provistas por el anterior. Desde la Zona de Libre Comercio hasta la Comunidad Económica ocurren los siguientes procesos:

Abolición de aranceles entre países miembros, pero se mantienen aranceles individuales hacia terceros países; luego ocurre la eliminación adicional de otras restricciones al comercio y se permite el libre movimiento de factores de producción. Establecimiento de un nivel arancelario común hacia terceros países, liberalización de bienes, servicios, capitales y personas; se crea una tarifa externa común y se armonizan las políticas sociales, económicas, educativas e incluso culturales y, finalmente, además de la unificación de políticas sociales y económicas, se armonizan las políticas monetarias y fiscales y se instituyen autoridades supranacionales cuyas decisiones son obligatorias para todos los miembros (Frambres-Buxeda, 1993: 275).

Adicionalmente, la integración requiere de la “delegación de soberanía para alcanzar y sostener mayores niveles de intercambio, así como resaltar la importancia de actores supranacionales como los Estados nacionales y empresarios transnacionales, que son creados por la asociación regional, pero se tornan luego impulsores al fomentar ciertos mecanismos latentes de retroalimentación” (Malamud, 2010: 5-6).

También hay un requerimiento mínimo de coordinación política, que en la Unión Europea se conoce como gobernanza en múltiples niveles, en la cual unas decisiones residen en los Estados nacionales (política económica), mientras que otras (comercial y política exterior) son de la órbita de la Comisión y del Consejo Europeo.

Aunque la Unasur no tiene pretensiones de ser un proyecto integracionista con faro económico, asunto que fue bastante discutido al interior de las reuniones previas a su creación, sí pretendía —o pretende— armonizar políticas económicas de los países miembros alrededor de proyectos de desarrollo económico social y ambientalmente sostenibles. En sus objetivos seis y doce, respectivamente, se señala que busca la integración financiera y la cooperación económica y comercial para promover un crecimiento y desarrollo económico “que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza” (Unasur, 2014).

Bajo este enfoque, lo que ha sucedido en América Latina es una muestra del fracaso de la integración, pues “la presencia de segmentados y sobrepuestos proyectos regionalistas no es una manifestación de una integración exitosa; al contrario, es señal del agotamiento de su potencial” (Malamud & Gardini, 2012: 117). A esto no se escapa la Unasur, que ha sido incapaz de avanzar en la armonización de las políticas —en especial económicas— que pretendía recoger de Mercosur y la CAN. Pero, además, no ha logrado el tan anhelado requisito para lograr un proceso efectivo de integración: la cesión de soberanía. Ninguno de los Estados miembros de la Unasur está dispuesto a ceder ni un milímetro de control de los asuntos que ellos consideran de vital importancia, lo cual dificulta la consolidación de la organización.

5. Avances y limitaciones

En este apartado se pretende evidenciar los avances y las limitaciones que ha tenido la Unasur, vista desde los dos enfoques más relevantes que se usan a la hora de evaluar los procesos de integración regional. Los enfoques poshegemónico y posliberal se juntan en lo que se denomina nuevo regionalismo. El período de análisis va desde el año 2008

hasta el 2016 y específicamente aborda las áreas de infraestructura, salud y economía; proyectos que pueden dar cuenta de un avance o retroceso en materia de integración o cooperación regional, en el marco del regionalismo.

5.1. Unasur y la integración económica

En relación con este enfoque se observa que la Unasur, por medio del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, busca el crecimiento y el desarrollo económico “que supere las asimetrías mediante mecanismos concretos y efectivos de complementación económica” (Unasur, 2014). También pretende lograr una integración financiera compatible con las políticas económicas y fiscales de los Estados miembros.

Ernesto Samper, secretario general de Unasur, señaló que “la agenda económica de la organización tiene como objetivo central la competitividad, entendida no como competencia entre países de la región sino respecto de los demás” (Samper, 2014: 9). Por su parte, Simonit sostiene que desde el año 1996 se ha intentado en la región unificar los diferentes bloques comerciales a fin de crear una Zona de Libre Comercio (ZLC) suramericana y que este postulado fue recogido por la Unasur. No obstante, se percibe “una lenta creación de la ZLC a partir de la red de acuerdos existentes, aunque el objetivo fundamental de la integración sigue siendo un desarrollo más equitativo, armónico e integral” (Simonit, 2010: 47).

Las estructuras de la CAN y Mercosur aún se mantienen y se entrecruzan con el proceso de Unasur, pese al fracaso que se les atribuye en términos de alcance de integración regional. Esta superposición de organizaciones ciertamente ha dificultado el proceso de crear un común denominador o una convergencia política para todos los países de la región, como sostienen Malamud y Gardini:

Cada vez que un nuevo bloque nace, lo hace mediante la exclusión de los países vecinos y mediante la diferenciación intencional de otras organizaciones regionales. Subregionalismo descentralizado en lugar de regionalismo concéntrico ha sido el producto final de esta lógica, por lo que la integración subregional procede mediante la desintegración regional o hemisférica” (Malamud & Gardini, 2012: 121).

Pese a esta notoria falta de coordinación entre bloques regionales, con la emergencia de la Unasur se revitalizó la iniciativa del Banco del Sur (acta constitutiva de Brasilia, 2008) como alternativa al multilateralismo financiero, lo que constituye —sin duda— el objetivo más ambicioso de la integración regional en materia económica, más allá de la integración comercial (que de cierto modo está dada en la región debido a las dinámicas librecambistas en las que se ha venido insertando, especialmente desde la década de 1990. Así que es solo cuestión de buscar un punto de unificación). El Banco nace alrededor de una “búsqueda de una nueva arquitectura financiera regional y de financiación del desarrollo; no obstante, las diferencias económicas y de crecimiento de los países son muy profundas como para cumplir a corto plazo los criterios de convergencia nominal” (Bacaria, 2010: 253-268).

El proceso del Banco del Sur también se encuentra estancado; sin embargo, en el año 2015 se dio una reunión entre los directores ejecutivos del Banco y el Secretario de la Unasur en la cual se “evaluó una agenda de actividades con el fin de concretar el proyecto hasta finales de ese año y definió su sede en Caracas, Venezuela” (Unasur, 2014). También Quito ha sido escenario de los intentos de revitalizar esta iniciativa,

cuando a finales del mes de agosto de 2016 se realizó la reunión del Consejo de Ministros y del Consejo de Administración del Banco del Sur (El Comercio, 2016).

Finalmente, un proceso importante dentro de la tradición liberal de integración tiene que ver con la interconexión entre los países, en especial para el eficaz intercambio comercial. A este propósito también le ha apostado la Unasur mediante uno de sus proyectos más reconocidos y en el que más se ha avanzado: la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que para el año 2010 “logró poner en marcha 10 de los 31 proyectos consensuados, pero se encuentra estancado principalmente por la asignación de los costos y beneficios de los proyectos transnacionales de infraestructura” (Nerys, 2010: 236). Cabe señalar que la iniciativa de IIRSA fue una iniciativa regional que nació en 2004 y se concibió como una Cartera de Proyectos de infraestructura de integración en los sectores de transporte, energía y comunicaciones. No obstante, la Unasur la adoptó como propia y continuó desarrollándola.

5.2. Unasur en el marco de un nuevo regionalismo

Bajo este enfoque es claro que la Unasur tiene énfasis en el tema político más que en el económico, posicionándose como un foro de concertación política regional que ha tenido un importante papel de mediador en casos específicos de confrontación entre países. Tal como ocurrió entre Ecuador y Colombia a propósito del bombardeo de este último dentro de territorio ecuatoriano (Angostura), en medio de una persecución en caliente al otrora miembro del secretariado de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Raúl Reyes, que ocurrió en 2008. O como cuando, en 2010 hubo tensión binacional entre Colombia y Venezuela y allí también la Unasur tuvo un éxito político.

Otro factor de importancia política es el acompañamiento a todos los procesos electorales de la región por medio del Consejo Electoral de Unasur y que, de algún modo, busca responder a lo que —en muchas ocasiones— es considerado como injerencia estadounidense mediante las misiones de observación de la OEA.

Sobre este mismo aspecto de cooperación política y regional puede mencionarse el importante logro al intentar crear un marco de consulta, cooperación y coordinación en materia de políticas de defensa de los países suramericanos. Para ello se creó el Consejo de Defensa Suramericano, que también tiene los objetivos de llevar a cabo acciones humanitarias, operaciones de paz, así como “compartir información de formación capacitación y tecnología de la defensa” (Unasur, 2014).

Hay una defensa de la agenda social de la integración que abarca ámbitos no comerciales de cooperación, como por ejemplo: políticas para la erradicación de la pobreza, la universalización de la salud, mecanismos para enfrentar el problema de las drogas y la delincuencia transnacional y el papel de la ciencia y la innovación tecnológica en la región. Para materializar estos propósitos se han creado los consejos de salud; ciencia, tecnología e innovación; desarrollo social; seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional y sobre el problema de las drogas.

Cuando se habla de integración para el desarrollo se ha incluido al desarrollo humano como factor esencial, teniendo en cuenta no solo las necesidades básicas de

la población, sino que se hace énfasis en la diversidad e importancia del patrimonio cultural como factor característico de la región. Para ello se han creado los consejos de cultura y educación que ayudarán en el propósito de construcción de una identidad suramericana.

Existe una apuesta por la institucionalización de este modelo de regionalismo que se evidencia de dos maneras. La primera, mediante la instalación del edificio de la secretaría general, que funciona en Quito, Ecuador. La segunda, por medio de la participación de actores estatales en el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y en el Consejo de Ministros y Ministras, que son los órganos de mayor responsabilidad y decisión dentro de la organización. Sin embargo, el tema de cesión parcial o total de soberanía es un asunto que no se contempla, debido al “marcado nacionalismo y la concepción ‘westfaliana’ de soberanía que caracteriza la cultura política latinoamericana” (Sanahuja, 2008-2009: 18).

La región ha avanzado acerca de los planes de integración de infraestructura y energía, agenciados por los consejos energéticos, de infraestructura y planeamiento. En el ámbito energético la región cuenta con acuerdos en el marco del Mercosur, la CAN y la Comunidad del Caribe y Mercado Común que, aunque no son propiciados por la Unasur, sí pretenden ser recogidos por la misma, en búsqueda de armonización de proyectos y de eliminar las asimetrías de los Estados, pero respetando la regulación previa y el principio de integridad territorial de los países.

Finalmente, en el área de la salud, la Unasur ha tenido avances importantes. Se han recogido las iniciativas de la CAN en el tema del banco y compra de medicamentos; además, se ha puesto en marcha un escudo epidemiológico en la región y se ha hecho un mapeo del estado actual de la salud en Suramérica. La importancia de este tema puede verse reflejada en la creación del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (Isags), el cual, junto con los grupos de trabajo, es parte fundamental del accionar del Consejo de Salud Suramericano. Frente al tema de la salud, Riggiozzi sostiene que incluso puede hablarse de una gobernanza regional en dicha materia; gobernanza que se traduce en la posibilidad de “consolidar una integración suramericana en el campo de la salud por medio del establecimiento de políticas basadas en acuerdos mutuos, esfuerzos y actividades de cooperación coordinadas entre países” (Riggiozzi, 2012b).

6. Conclusiones

En primer lugar, la Unasur no ha logrado consolidar una agenda común en materia de integración financiera y económica; los países siguen participando de sus tradicionales bloques regionales: Mercosur, CAN y ahora la Alianza del Pacífico, sin dar paso a una posibilidad de crear una estrategia común de desarrollo e inserción internacional de la región. Esto puede ser por las diferencias de modelos de desarrollo que tiene cada uno de los países miembros y, por supuesto, por la alineación política que tienen con los centros económicos, que hacen que prefieran las tradicionales relaciones económicas tipo centro-periferia y apuesten por el modelo tradicional de liberalización comercial. Prima la estrategia de *hube and spoke*, es decir, una estrategia comercial un poco más proteccionista a escala nacional y de fortalecimiento de los mercados de bienes intermedios que se da en el comercio intrarregional.

En segundo lugar, es muy importante la amplia agenda social, cultural y política que se ha trazado al interior de la Unasur, dando un lugar preponderante al desarrollo humano, quizás respondiendo al reto de dejar de ser la región más desigual del mundo y utilizar de manera sustentable la riqueza natural del continente. Por eso, a la hora de caracterizar este proceso regional, debe señalarse con claridad que no responde al modelo tradicional de integración, pero va más allá de la integración, como bien señalan los enfoques del regionalismo posliberal y poshegemónico.

En tercer lugar, aunque la disposición política parece estar dada, lo cierto es que hay una ralentización del proceso integrador. Primero, por la recesión económica que está atravesando la región, producto del fin del *boom* de los *commodities*; y segundo, porque los países prefieren seguir el camino de la integración bajo el modelo de liberalización comercial (Alianza del Pacífico) con el que están familiarizados y que demanda menos recursos políticos y económicos, antes que apostar por un modelo más amplio de integración.

Por último, la Unasur es un proceso político que pretende superar la integración regional y responder a los retos de la globalización, del nuevo orden mundial y de la crisis financiera mundial. Esta respuesta es dada en términos de autonomía regional, que se construye en concordancia con otros actores regionales más allá de los Estados y que claramente no hubiera sido posible sin los proyectos de izquierda y centroizquierda que fueron mayoría hasta el 2015.

Vale la pena preguntarse si el corto camino que ha recorrido la Unasur como propuesta de regionalismo está lo suficientemente fuerte como para resistir el nuevo advenimiento de la ideología neoliberal en la región y demostrar que este es un proyecto que, aunque nació en condiciones políticas particulares, responde a una idea específica de región. Consolidar esa idea es su objetivo primordial.

7. Bibliografía

- Bacaria, Jordi (2010). "Fines integracionistas y posibilidades financieras del Banco del Sur". En Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja, ed. *Una región en construcción: Unasur y la integración del Sur*. Madrid: Fundación Cidob: 245-272.
- Balassa, Bela (1964). *Teoría de la Integración económica*. México, D. F.: Biblioteca Uthea de Economía.
- Casilda, Ramón (2004). "América Latina y el Consenso de Washington". *Boletín económico del ICE* n.º 2803: 19-38.
- El Comercio (2016). "Ecuador acogerá la próxima semana la reunión de ministros del Banco del Sur". Agosto, 26. Recuperado el 17/9/2016 de goo.gl/oToJcq.
- Fawcett, Louise (2005). "Regionalism from a historical perspective". En Mary Farrel, Bjorn Hettne y Luk Van Langenhove, ed. *Global Politics of Regionalism*. Londres: Pluto: 21-38.
- Frambres-Buxeda, Aline (1993). "Teorías sobre la integración aplicables a la unificación de los países latinoamericanos". *Política y Cultura* n.º 2: 269-306.
- Gómez-Mera, Laura (2008). "How 'new' is the 'New Regionalism' in the Americas? The case of Mercosur". *Journal of International Relations and Development* n.º 3, vol. 11: 279-308.

- Haas, Ernst B. (1971). "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing". En Leon N. Lindberg & Stuart A. Scheingold, ed. *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge: Harvard University Press: 3-44.
- Hettne, Bjorn (1998). "The New Regionalism: Security and Development". En Jan Joost Teunissen, ed. *Regional Integration and Multilateral Cooperation in the Global Economy*, La Haya: Fondad: 198-220.
- Hettne, Bjorn & Fredrick Söderbaum (2000). "Theorising the rise of regionness". *New Political Economy* n.º 3, vol. 5: 457-474.
- Hurrell, Andrew (1995). "Regionalism in Theoretical Perspective". En Louise Fawcett y Andrew Hurrell, ed. *Regionalism in World Politics: Regional Organization and World Order*, Oxford: Oxford University Press: 37-73.
- Malamud, Andrés (2010). "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional". Ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (Alacip), Buenos Aires.
- Malamud, A. & Gian Luca Gardini (2012). "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and Its Lessons". *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* n.º 1, vol. 47: 116-133.
- Mattli, Walter (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nerys Fernández, Wilson (2010). "La integración física y la viabilidad de lirsas". En Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja, ed. *Una región en construcción: Unasur y la integración del sur*. Madrid: Fundación Cidob: 207-243.
- Riggirozzi, Pía (2012). "Reterritorializando consensos: hacia un regionalismo poshegemónico en América Latina". En Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior, ed. *El regionalismo "posliberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: Cries: 129-152.
- _____ (2012a). "Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis". *New Political Economy* n.º 4, vol. 17: 421-443.
- _____ (2012b). "Regional Health Governance in South America: Redefining Regionalism and Regional Responsibilities". Ponencia presentada en la UNU / CRIS-UASB Doctoral School. Quito.
- Riggirozzi, Pía & Diana Tussie, ed. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Londres: Springer.
- Samper, Ernesto (2014). "La visión estratégica de la Unión de Naciones Suramericanas". Ponencia presentada en el Seminario Internacional: Integración y Convergencia en América del Sur. Guayaquil.
- Sanahuja, José (2008-2009). "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo posliberal': crisis y cambio en la integración regional de América Latina". En Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vazquez, comp. *Anuario de la Integración regional de América Latina y el Caribe* n.º 7. Buenos Aires: Cries: 11-54.

- _____ (2012). “Regionalismo posliberal y multilateralismo en Suramérica: el caso de Unasur”. En Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior, ed. *El regionalismo “posliberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: Cries: 19-71.
- _____ (2012a). “Cambio de ciclo en el regionalismo y la integración regional en América Latina: enfoques diferenciados y búsqueda de marcos comunes”. En Adrián Bonilla y María Salvadora Ortíz, comp. *De Madrid a Santiago: retos y oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. San José: Flacso-Costa Rica: 143-156.
- Scholte, Jan (2007). “Definiendo la Globalización”. *CLM Economía: Revista económica de Castilla-La Mancha* n.º 10: 15-63.
- Simonit, Silvia (2010). “Integración regional, transformación productiva y competitividad internacional: el debate académico y las experiencias suramericanas”. En Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja, ed. *Una región en construcción: Unasur y la integración del sur*. Madrid: Fundación Cidob: 45-86.
- Söderbaum, Fredrik (2013). “Rethinking Regions and Regionalism”. *Georgetown Journal of International Affairs* n.º 2, vol. 14: 1-18.
- Tinberger, Jan (1954). *International economic integration*. Amsterdam: Elsevier.
- Vivares, Ernesto, Paul Torres Lombardo y Kristina Cvetich (2013). “Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los nuevos regionalismos latinoamericanos”. En Adrián Bonilla e Isabel Álvarez, comp. *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: Celac e Iberoamérica*. San José: Flacso-Costa Rica: 21-46.
- Unión de Naciones Suramericanas [Unasur] (2014). “Historia de la Unasur”. Recuperado el 8/9/2016 de <http://www.unasursg.org/>.

Parlamentos y regionalismo: revisión de la participación de los parlamentos en los procesos de regionalismo en América del Sur

*Parliaments and regionalism: review of
parliamentary involvement on processes
of regionalism in South America*

Ana Michelle Artieda López

Máster en Relaciones Internacionales, Flacso, Sede Ecuador

Correo electrónico: michelle.artieda@gmail.com

Recibido: 17-septiembre-2016. Aceptado: 2-diciembre-2016.

Resumen

El siguiente artículo analiza la creciente participación parlamentaria en el sistema internacional, en particular, en los procesos de regionalismo de América del Sur. Para hacerlo, se toma como sustento las teorías de la globalización y la gobernanza a partir de las propuestas que sugieren el apareamiento de nuevos actores en el sistema internacional, sus roles y sus implicaciones para la gobernanza. En este contexto se revisa la participación de los parlamentos nacionales de América del Sur en los procesos de integración y regionalismo y la manera en que se ha llevado a cabo.

Palabras claves: instituciones parlamentarias internacionales, globalización, parlamentos.

Abstract

The article analyzes the increasing parliamentary participation in the International System, in particular in the processes of regionalism of South America. In order to do so, it takes as its basis the theories of Globalization and Governance based on proposals that suggest the emergence of new actors in the International System, their roles and their implications for governance, in this context review the participation of national parliaments of South America in the processes of integration and regionalism and how it has been carried out.

Keywords: international parliamentary institutions, globalization, parliaments.

1. Introducción

Desde hace varias décadas, los estudios sobre el Estado convergen en la reconfiguración de su concepto tradicional como actor en el sistema internacional. Existe un consenso general en torno a la modificación del concepto de “poder” frente al surgimiento de nuevos protagonistas en dicho sistema. Wolfish y Smith (2000) explican que en la época actual ya no es posible restringir la discusión sobre la distribución del poder y la estructura del orden global solo a la figura de los Estados y sus capacidades, pues esto sería ignorar la participación de los actores no estatales en la construcción de la gobernanza, cuya interacción incide, no mediante la capacidad (poder) sino, por medio de la legitimidad y la autoridad que generan tanto convergencias como influencias respecto a normas, principios y procedimientos por medio de los cuales las decisiones se implementan (Beck, 2002: 61-62; Briceño, 2014: 23-34; Wolfish y Smith, 2000).

El creciente consenso en torno a repensar el modelo westfaliano mantiene dos corrientes de análisis divergentes: por una parte, se aborda el fenómeno como una decadencia del Estado y, por el otro lado, se desarrolla la hipótesis que el Estado se transforma de manera constante en respuesta a las nuevas circunstancias del sistema internacional, a fin de mantener su influencia, su posibilidad de incidir en la agenda global y reducir en lo interno la presión promovida desde el sistema internacional. Sobre la transformación del Estado, Wolfish y Smith plantean que, “en el siglo XVIII, los Estados recogían impuestos y declaraban la guerra en favor del monarca; en el siglo XIX el rol del Estado se centró en facilitar la industrialización mientras que en el siglo XX su mayor incidencia estuvo en fortalecer los procesos de construcción de las naciones y la red de seguridad social” (Wolfish y Smith, 2000: S63). En contexto, los estudios explican que los procesos de internacionalización y regionalización son la respuesta de las fuerzas internas y externas que inciden en el papel tradicional del Estado (Wolfish y Smith, 2000; Cutler, 2013; Sassen, 2007).

Más allá de la función de los Estados, la configuración de la agenda global está afectada por múltiples actores de distinta naturaleza que con o sin “poder” ejercen influencia. Las teorías de la globalización estudian esta particularidad desde la relativización del concepto de soberanía y la reconfiguración del poder. Al respecto, resulta útil revisar los postulados del surgimiento de los “múltiples centros de poder” que miran la relación entre legitimidad (esferas de autoridad) y poder, y que sugieren que el Estado puede entenderse no como un agente unitario sino como un sistema de centros de poder, como una de muchas esferas de autoridad incidiendo en los regímenes de gobernanza. En este caso, el Estado no prevalece como regulador en áreas en las cuales gobierna el bien público y la acción colectiva (Wolfish y Smith, 2000).

Estos enfoques permiten mirar la creciente participación de los parlamentos en el sistema internacional. ¿Cómo participan los parlamentos?, ¿cuál es su incidencia en la configuración de los regímenes de gobernanza? y ¿cómo esta participación incide en un Estado? Este artículo centrará su atención en la relación entre los parlamentos nacionales y los procesos de regionalización (regionalismo) de América del Sur, en particular, los procesos que han surgido en el transcurso del siglo XXI. ¿Existe participación de los parlamentos en estos procesos?, ¿cómo se ha dado esta participación, más allá del proceso legislativo de aprobación de los tratados internacionales y qué puede

esperarse? Para explicar esta relación es necesario hablar sobre el planteamiento de los objetivos y posibles incidencias de la institucionalidad parlamentaria sobre los Estados; y desde esta comprensión, ver si se ha desarrollado esta institucionalidad alrededor de los procesos de regionalismo y cómo ha sucedido. Para esto, también es necesario reseñar los procesos de regionalismo a los que hace referencia este artículo y que son Unasur, Alianza del Pacífico y Celac, así como sus antecesores Mercosur y CAN.

2. Una mirada a las instituciones parlamentarias internacionales

Para empezar, es necesario reseñar los estudios sobre las instituciones parlamentarias internacionales y en su contexto revisar la manera en la que se ha configurado su utilidad en los procesos de regionalismo en América del Sur. La academia recoge la gestión internacional de los parlamentos, ya sea desde el análisis de su institucionalidad, desde la definición de su personalidad jurídica internacional o desde su participación en la estructura de la gobernanza global. Aunque la literatura es calificada por la academia como incipiente, en tanto no ha sido capaz de integrar el surgimiento de estas instituciones como un problema de la sociedad global, son en especial relevantes los aportes de Kissling (2011) y Cutler (2013), quienes han investigado respecto al surgimiento de las organizaciones internacionales parlamentarias, su historia y han venido desarrollando una clasificación en función de su naturaleza, sus mandatos, sus objetivos y su estado de vigencia (Wolfish y Smith, 2000).

En contexto, Cutler (2013) ofrece una definición de lo que son las instituciones parlamentarias internacionales, basándose en las categorías de sistemas presentes en los diversos estudios de Luhmann, y las describe como foros multilaterales regulares, de naturaleza consultiva o legislativa, que por sí mismas constituyen una organización internacional o que forman parte de un organismo internacional y en las cuales participan al menos tres unidades “transgubernamentales” por intermedio de parlamentarios delegados quienes integran los parlamentos nacionales o que fueron elegidos por voto en los distintos Estados. Esta definición está fundamentada en la personalidad jurídica internacional de las instituciones y puede parecer restrictiva frente a los estudios que sobre las mismas instituciones desarrolló Claudia Kissling (2011), quien generó una clasificación a partir de mirar a las relaciones parlamentarias más allá del criterio de las instituciones intergubernamentales presente en el concepto de Cutler.

Puede verificarse que las diferencias entre las clasificaciones de Cutler y Kissling, en alguna medida, están derivadas del desarrollo que las instituciones parlamentarias internacionales tuvieron en el tiempo que separa ambas investigaciones, así como en el surgimiento de debates en torno a las capacidades de las organizaciones y sobre todo en la intención que motivó a los autores a generar una clasificación. Mientras Cutler hace un análisis sociológico de las organizaciones y en función de esto establece una tipología rigurosa, Kissling levanta un mapa de entidades que operan en el sistema internacional, en las que participan los parlamentarios y las clasifica en función de su origen, sus mandatos y sus objetivos. Para los propósitos de este trabajo se tomará en cuenta la clasificación propuesta por Cutler en tanto está relacionada con la influencia política que puede ser de mayor utilidad para explicar la gestión de los parlamentos en el sistema internacional, conforme al marco propuesto en la primera parte de este trabajo (Cutler, 2013; Kissling, 2011).

La clasificación de Cutler (2013) parte del concepto que él presenta y que está ligado a la institucionalidad con lo cual en primer lugar cataloga los espacios de intercambio parlamentario en función de la periodicidad de sus encuentros; su siguiente criterio es la naturaleza del vínculo que une a las partes que conforman la institución y en este criterio se asume como óptimo valor la condición de “personalidad jurídica internacional”; finalmente, se refiere a los requisitos de operación de las instituciones, en donde a cada categoría le asigna unas características empíricas. Cutler utiliza este esquema para identificar un proceso de desarrollo de las instituciones parlamentarias internacionales. A continuación se presenta un resumen de la propuesta de Cutler que servirá para identificar en qué grado de desarrollo se encuentran las instituciones parlamentarias internacionales en los procesos de regionalismo en América del Sur y a partir de esto se analizará el papel de los parlamentos nacionales en el surgimiento y vigencia de estos espacios (Cutler, 2013: 112 y 116)

Tabla 1
Resumen de la propuesta de Robert M. Cutler respecto al surgimiento y desarrollo de las organizaciones internacionales parlamentarias

Nivel organizacional	Grupo social	Requisitos de funcionamiento	Características
Legislatura	Autoridad transnacional institucionalizada		Autoridad legislativa directa y obligatoria sobre el organismo internacional o sus miembros
Parlamento	Cuerpo deliberativo institucionalizado	Operativo por sí mismo	Vigilancia disuasiva directa sobre el organismo internacional o sus miembros
Asamblea	Asociativo	Supervisión sobre otras instituciones	Reuniones regulares de seguimiento al establecimiento permanente de la institución
Congreso	No asociativo		Reunión para el establecimiento de la institución

Fuente: Robert M. Cutler (2013). Resumen del esquema de epigénesis y desarrollo funcional con especificaciones de sus indicadores empíricos para las instituciones parlamentarias internacionales.

Bajo el esquema de Cutler (2013) o el de Kissling (2011), el estudio del desarrollo de las instituciones parlamentarias en América del Sur ofrece amplias posibilidades de investigación. Este trabajo se limita a la relación entre los parlamentos y los procesos de regionalismo en tanto esta correspondencia parece ofrecer evidencia sobre la consideración de la teoría de múltiples centros de poder por parte de los Estados, a la que se hace referencia en la primera parte de este artículo. Una vez presentada la reseña sobre las instituciones parlamentarias internacionales, se hablará sobre los procesos de regionalismo en los cuales se analizará el papel de los parlamentos nacionales. En este caso serán tres los procesos de regionalismo surgidos a partir del siglo XXI en América del Sur: la Alianza del Pacífico, Unasur y Celac.

3. Regionalismo y participación parlamentaria de América del Sur

En la construcción del nuevo orden internacional, el regionalismo se mira en la academia como un mecanismo de respuesta desde los Estados a la inestabilidad provocada por el constante cambio del sistema internacional y la presión de la globalización. Las visiones más optimistas consideran a las distintas formas del regionalismo dentro de las posibilidades de la nueva gobernanza global. En palabras de Sierra (2012), por medio de estas “se transita de un mundo de naciones a un mundo de regiones más o menos integradas” (Sierra, 2012: 56). Al respecto, Malamud (2013: 6) habla del regionalismo como una expresión paraguas que cubre distintos fenómenos y citando a Hurrell (1995) los enumera como: a) regionalización, b) conciencia e identidad regional, c) cooperación interestatal regional, d) integración regional promovida por los Estados, y e) cohesión regional. Sobre esta clasificación aclara que en los últimos tres casos su existencia corresponde o bien al resultado de las decisiones formales de los Estados, como en el caso de la cooperación o la integración, o que surgen como consecuencia de esas decisiones, como en el caso de la cohesión regional (Sierra, 2012: 60; Briceño, 2014; Suárez, 2014; Malamud, 2013: 10).

Malamud (2013) utiliza esta clasificación como contexto para hablar del regionalismo en América Latina, y caracterizar que estos son procesos que se establecen en planos subregionales y que no tienen un núcleo o un centro político, remarcando que en la región existe un regionalismo segmentado donde algunos procesos presentes se sobreponen con otros tanto en términos geográficos como en patrones institucionales. Por otra parte, Briceño (2014) explica los cambios en el regionalismo a partir de una reconfiguración de las relaciones intrarregionales y al surgimiento de una nueva visión sobre el regionalismo denominado “regionalismo posliberal”, originado a finales de la década de 1990 tras el fracaso de las negociaciones del Área de Libre Comercio para las Américas. En contexto, cabe pensar, analizando el multilateralismo en las Américas, que las dificultades surgidas en torno a consolidar un régimen multilateral se deben a las “modificaciones importantes de la sociedad global y la inserción de Latinoamérica en ella, que a su vez provocó transformaciones estructurales en la región” (Bonilla, 2012: 83).

Bajo estas perspectivas los países de América del Sur participan de uno o varios procesos de regionalismo. Por una parte, se encuentran la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) que, más allá de sus resultados, corresponden al modelo de los procesos de integración de la década de 1990. Por otra parte, se registran los procesos surgidos a partir del siglo XXI, cuando en términos de Briceño (2014) se reconfigura la región hacia un regionalismo posliberal y en ese contexto se encuentran la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Finalmente, y rompiendo con el esquema planteado sobre el regionalismo posliberal, desde el año 2013 hasta el 2015 se configura un nuevo bloque que corresponde a la Alianza del Pacífico. Para el presente análisis, se tomará en cuenta la clasificación propuesta por Hurrell (1995) y recogida por Malamud (2013).

En relación con el tema que nos ocupa, a excepción de la Alternativa Bolivariana para las Américas, los distintos procesos de regionalismo han contemplado la participación parlamentaria en formas que son consecuentes con el alcance y la profundidad

con la cual están pensados los procesos de regionalismo de los que parten. Por ejemplo, tanto la CAN como el Mercosur, que corresponden al modelo de integración promovida por los Estados, configuraron institucionalidad parlamentaria formal con la intención de impulsar la integración y promover armonización normativa entre sus miembros. Según la evidencia, ambos parlamentos estarían en el rango de un cuerpo deliberativo institucionalizado en términos de Cutler (2013). Al revisar la estructura y atribuciones previstas en los textos de sus protocolos constitutivos se entiende que existe una intención de acercarse al surgimiento de normativa común regional y, en el caso del Parlamento del Mercosur (Parlasur), incluso se encuentran algunas características relacionadas con las de una autoridad legislativa directa. Esta referencia puede apreciarse en el artículo 4, numeral 12, del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y en el artículo 12, literales e) y f) del Protocolo Constitutivo del Parlamento Andino.

En un caso similar, aunque aún lejos de consolidar su existencia, se encuentra el Parlamento de la Unión de Naciones Suramericanas. Así, en el artículo 17 del tratado constitutivo del proceso de integración se crea el Parlamento Suramericano como parte de la institucionalidad del proceso y se establece en un artículo transitorio una Comisión Especial conformada por representantes de los parlamentos nacionales y subregionales, con el objetivo de elaborar el proyecto de protocolo adicional que institucionalizaría al Parlamento Suramericano. Analizando los textos antes descritos bajo la teoría de Cutler (2013), nos encontramos con una entidad en grado asociativo aunque en su caso ya se ha resuelto sobre la voluntad de su creación. Es importante distinguir que en el tratado constitutivo de Unasur se establece un límite temporal para la consolidación del Parlamento Suramericano; de ello se entiende que, a la fecha de firma del tratado constitutivo de Unasur, los ejecutivos manifestaban plena voluntad para conocer sobre el protocolo adicional y constituir el Parlamento Suramericano.

Antes de seguir con el análisis que nos ocupa, debe mencionarse que la institucionalización del Parlamento del Mercosur se da entre los años 2005 y 2006, mientras que el tratado constitutivo de Unasur, que al crear la institucionalidad del proceso incluye como órgano al Parlamento Suramericano, ocurre en el año 2008. Esta referencia puede tener utilidad para entender algunas reflexiones que desde la academia se hacen respecto a la relación entre Mercosur y Unasur. Por ejemplo, que el surgimiento de Unasur se entiende como una profundización de la integración de la CAN y el Mercosur más la adhesión de Chile, Guyana y Suriname. Para algunos autores, el surgimiento de Unasur se explica desde el cambio de enfoque en la integración, dado por el arribo de Gobiernos neodesarrollistas (Briceño, 2014; Quiliconi, 2013).

En el caso de la Alianza del Pacífico, la institucionalidad generada a partir del acuerdo marco (acuerdo de constitución) está específicamente vinculada con la estructura de los poderes ejecutivos de sus cuatro miembros. Es una estructura simple que, según Levi y Reggiardo (2016: 9), “en materia funcional y normativa, deja de lado por completo la lógica de las complejas estructuras creadas por sus antecesores directos”. En este caso es la iniciativa de los parlamentos nacionales de los países miembros la que involucra a los Parlamentos de los Estados miembros a ser parte de este proceso. Así, desde el año 2013 existe una comisión de seguimiento parlamentario al tratado constitutivo de la Alianza del Pacífico. Esta estructura estaría en el rango no asociativo, lo que es concordante con la tendencia institucional propuesta en el

acuerdo marco que plantea un esquema de cooperación entre los miembros y no un esquema funcional en términos de estructura institucional.

Por otra parte, en el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) encontramos el grado menos institucionalizado de regionalismo y, sin embargo, el de mayor carácter político como proceso. Malamud (2013: 3) reflexiona sobre las organizaciones internacionales alrededor de un postulado de Clive Archer (2001), quien sostiene que estas pueden desarrollar tres tipos de roles: el primero es ser una arena de diálogo y cooperación; el segundo es que las organizaciones pueden asumirse como instrumentos a ser utilizados por otros actores (sus Estados parte); y el tercero es que pueden asumir una identidad independiente como actores en búsqueda de sus objetivos propios. En este contexto, Malamud (2013) sostiene que la Celac es un espacio político que lleva la voz política de la región. La Celac no se acerca si quiera a la idea de conformar una estructura parlamentaria; sin embargo, a partir de su participación como representante de Latinoamérica en la reunión intra-regional con la Unión Europea participa en conjunto con su par parlamentario que es el Parlamento Latinoamericano y Caribeño, organización internacional que surge en la década de 1960 y alcanza plena institucionalidad en 1987.

¿Cuál es, entonces, la participación de los parlamentos nacionales en los procesos de regionalismo; son los parlamentos en Sudamérica actores que intervienen con influencia en el sistema internacional y particularmente en los procesos de integración de sus países? Más allá de su rol institucional dentro de los Estados, donde tienen la función de aprobar los tratados internacionales, los parlamentos sudamericanos han sido actores principales en la consolidación de los procesos de regionalismo. Como lo indica Cutler (2013), los parlamentos se articulan a partir de reuniones parlamentarias que pueden asemejarse a lo que para los ejecutivos latinoamericanos representa la diplomacia de cumbres; desde estos espacios se generan interacciones que promueven desde la adopción de declaraciones o resoluciones, que operan como mecanismos deliberativos para generar influencia, hasta la producción de acuerdos interparlamentarios para adoptar principios normativos marco que favorezcan legislaciones mejor coordinadas en contextos regionales. En resumen, cuando los parlamentos se articulan profundizan el diálogo político.

En los distintos procesos de regionalismo en América del Sur, los parlamentos nacionales han sido activos protagonistas. Es necesario destacar las diferencias que existen en la participación parlamentaria para cada proceso de regionalismo, a fin de alcanzar una mejor reflexión respecto al rol de estos espacios, así: en procesos como la CAN y Unasur, la iniciativa de conformación de los parlamentos regionales surge de los tratados constitutivos de los procesos de integración; en cambio, en el caso del Mercosur, surge con posterioridad a la firma del tratado constitutivo; en el caso de la Alianza del Pacífico, ocurre lo opuesto, son los parlamentos nacionales de los Estados parte los que toman la iniciativa de iniciar el diálogo parlamentario; finalmente, en el caso del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) ocurre algo totalmente diferente, ya que el Parlatino existía con plena institucionalidad mucho antes de que se iniciaran los procesos de conformación de la Celac. A continuación se presenta una contextualización de cada uno de estos espacios en relación con los procesos de regionalismo que existen (Mercosur, 2005; CAN, 2003; Unasur, 2008; Parlatino, 1996; Alianza del Pacífico, 2013).

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño surge por la gestión de los parlamentos nacionales que desde 1964 buscaron la institucionalización de este espacio como un mecanismo articulador que promueva la integración regional; finalmente, en 1987 los ejecutivos de la región firmaron el tratado de institucionalización del Parlatino. Desde esa instancia han logrado convertirse en un mecanismo articulador de principios en las legislaciones de sus países miembros; en los últimos años, por ejemplo, han generado resultados en temas como telecomunicaciones, participación política de la mujer, soberanía alimentaria y derechos del consumidor. Dado que logró alcanzar un proceso pleno de vigencia institucional, es un espacio que también sirve para la articulación de los bloques políticos regionales y permite la consolidación de sinergias entre las distintas representaciones políticas. Su desarrollo institucional también le ha otorgado solvencia, logrando mantener su vigencia a pesar de los cíclicos cambios en la visión política de sus Estados parte. Esto es sin duda una ventaja frente a otros espacios parlamentarios que han sufrido embates ante los cambios políticos regionales, como es el caso de la CAN y su Parlamento Andino (Parlatino, 1996).

En el caso del Parlamento Suramericano, los parlamentos nacionales asumieron la posta de la Comisión Especial establecida en la transitoria del tratado constitutivo de Unasur. Un primer intento derivó en una reunión parlamentaria en la Asamblea Nacional de Ecuador, en la que se debatió sobre el camino hacia la institucionalización del parlamento; esto se dio en el año 2010. Sin embargo, el proceso se retoma en el año 2014, cuando el Secretario General de Unasur solicita a la Asamblea Nacional del Ecuador y a la Cámara de Diputados de Bolivia que se retome el trabajo con ocasión de la realización de la Cumbre de Presidentes de Unasur en Ecuador. Es necesario en este punto recordar que en el tratado constitutivo de Unasur se menciona que el Parlamento Suramericano tendrá su sede en Cochabamba, Bolivia, y que el Gobierno de Bolivia ha tomado gran interés en el tema, asumiendo la obligación de construir la sede para el Parlamento (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015; Unasur, 2008).

En contexto con el proceso, en diciembre de 2014 se instauró la primera mesa de diálogo y convergencia de presidentes de parlamentos de Unasur, con miras a cumplir con el mandato del tratado constitutivo. A partir de la primera reunión de la mesa se estableció una comisión técnica *ad hoc* responsable de la elaboración de los documentos que permitirían avanzar a la institucionalización del Parlamento Suramericano. El proceso lleva hasta la fecha dos reuniones de la Mesa de Convergencia y cuatro reuniones de la mesa *ad hoc* y su principal reto es trabajar en un modelo de institucionalización que responda a las necesidades de los Estados parte, más allá de las lógicas inestables, propias de los procesos de regionalismo actuales, que exigen respuestas inmediatas según las características de la globalización a la que enfrentan (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015; Unasur, 2008).

Finalmente, en el caso de la Alianza del Pacífico, los parlamentos de los Estados parte se convocaron en una reunión de presidentes de parlamentos que dio lugar a la creación de una comisión parlamentaria de seguimiento al acuerdo marco del proceso. La comisión mantuvo dos reuniones durante el año 2013, e institucionalizó un mecanismo de presidentes de parlamentos y una comisión de seguimiento a la implementación del acuerdo marco; esta última conformada por al menos seis parlamentarios de cada Estado parte y se reúne al menos dos veces al año. En el caso de la Alianza del Pacífico, la participación de los parlamentos nacionales en la

estructuración de la Comisión Interparlamentaria de seguimiento ha ido de la mano con la postura que cada Estado miembro tiene frente al proceso, como si existiera concordancia entre la política exterior y la gestión de los parlamentos. Esto es sobre todo visible al analizar la forma en la que la importancia que da el acuerdo marco al respeto a los acuerdos de libre comercio firmados por cada parte con terceros países se evidencia en los objetivos de la comisión parlamentaria de seguimiento, que expresa como una de sus funciones vigilar la correcta correspondencia entre las distintas normas, a fin de viabilizar el cumplimiento de los objetivos tanto del acuerdo marco, así como de las obligaciones contraídas a partir de los tratados de libre comercio (Alianza del Pacífico, 2013).

4. Conclusiones

A pesar que la política exterior de un país es propia de los poderes ejecutivos, la creciente influencia de otros poderes de un mismo Estado en el sistema internacional abre la posibilidad de alterar los resultados de la misma. Si bien es el Ejecutivo el que formula la política, su implementación deriva en la posibilidad de influenciar la opinión de otros actores en el sistema internacional y es precisamente esto lo que puede darse mediante la participación parlamentaria; prueba de ello es la preocupación de algunos poderes ejecutivos respecto a ciertos temas promovidos desde los parlamentos. Tal vez el caso que ha tenido más resonancia recientemente en América del Sur es la participación de los legisladores venezolanos de oposición en distintos espacios parlamentarios y en organismos regionales, como en el caso del actual presidente de la Asamblea, Henry Ramos Allup o de la asambleísta María Corina Machado en años anteriores con la Organización de Estados Americanos.

Ante esta posibilidad de influencia, que a criterio de Kertesz (1959) dificulta establecer claras líneas entre los imprevistos de la política y los errores de la diplomacia, se abre un doble esquema frente al regionalismo y los parlamentos. Por una parte, los Ejecutivos buscan concentrar grandes capacidades en lo externo para mantener pleno control sobre su política exterior y reducir incidencias que desde lo doméstico puedan alterar lo externo; por ejemplo, en la implementación de los mecanismos *fasttrack* que tuvieron a cargo generar acuerdos bilaterales de comercio en EE. UU., en los cuales el Ejecutivo acordó con el Congreso conservar para sí la posibilidad de que estos documentos no requieran del debate parlamentario para su aprobación; o la diplomacia de cumbres de la Celac, que permite a los Ejecutivos de los países latinoamericanos articular acciones desde sus estructuras nacionales y coordinar políticas regionales.

Por otra parte, los parlamentos superan estas dimensiones y abren sus posibilidades de participación en los procesos de regionalismo, ya sea mediante la creación formal de instancias parlamentarias regionales, como en el caso de Unasur y Alianza del Pacífico; como a partir del acercamiento de instancias existentes frente a nuevos procesos, como el caso entre el Parlamento Latinoamericano y Caribeño y el proceso de Celac. A pesar que en los tres casos estos espacios existen como expectativa, su sola posibilidad es una certeza de que los Estados distinguen a los parlamentos como influyentes en los procesos de gobernanza y política pública. De esta forma, puede entenderse la idea de John Ruggie, recogida por Wolfish y Smith (2000), acerca de

observar cómo el poder y el proceso social legítimo se transforma para proyectar autoridad política.

En general, como lo ha señalado Malamud (2013), los procesos de regionalismo en América del Sur tienen una retórica propia, generan gran expectativa y promueven resultados ambiciosos. En particular, los procesos desarrollados en el siglo *xxi* reafirman la hipótesis relacionada con el perfil político que ha caracterizado su nacimiento y vigencia (Briceño, 2014). A partir de esta relación es posible identificar una brecha entre lo que se construye como estructura formal del proceso y lo que se materializa del mismo. En el caso de los parlamentos de Unasur y de la Alianza del Pacífico, a pesar de la voluntad política explícita de las partes por promover la creación de instancias parlamentarias, son discretos los avances logrados al respecto. La voluntad de participar de los parlamentos es evidente, ¿cuál sería la razón que explica el letargo con el que avanzan estos procesos?

Para responder esta pregunta, se puede reflexionar respecto a la condición de alta expectativa generada por los procesos de regionalismo y a la tradición de la diplomacia de cumbres que ha operado en los Poderes Ejecutivos de la región. Nótese que entre Ejecutivos políticamente afines se han generado, a partir de las declaraciones de las cumbres presidenciales, compromisos que son factibles de cumplir mediante las políticas internas de cada Estado; este mecanismo les ha permitido tener una mayor operatividad y promover la imagen de los procesos. A la par, se ha facilitado el intercambio parlamentario por medio del cual es evidente que los procesos ganan legitimidad y que además sugiere la idea de una estructura regional más profunda, sin que esto último haya sucedido efectivamente. Aquí resulta útil cerrar la reflexión con la evidente dificultad que representa para los Estados de América del Sur la idea de la soberanía común y mucho más la de *acquis communautaire* (Cutler, 2013).

Al analizar el caso de la Celac, regresa con mayor fuerza la idea de la diplomacia de cumbres y encontramos a los Poderes Ejecutivos cooperando sin que exista una estructura organizacional formal o un tratado constitutivo. Del discurso de los presidentes de los países miembros de Celac, la intención más abierta hacia la construcción de un parlamento la expresó el presidente de Bolivia Evo Morales, sin que haya logrado la resonancia suficiente para promover esta iniciativa como parte de la declaratoria de alguna de las cumbres presidenciales. Sin embargo, Celac es la contraparte de la Unión Europea en las negociaciones interregionales, en las cuales también opera el Parlamento Latinoamericano y Caribeño como par correspondiente del Parlamento Europeo. Durante el año 2016, el Parlamento Latinoamericano se ha acercado a la Celac y ha encontrado apertura para abrir un espacio de convergencia. Dada la institucionalidad que posee el Parlamento Latinoamericano, este espacio podría ser importante para fortalecer la Celac.

En este punto es válida la referencia sobre los parlamentos que han configurado plena institucionalidad en la región. Por ejemplo, tanto el Parlatino como el Parlamento Andino obtuvieron plena institucionalidad jurídica a partir de las décadas de 1980 y 1990. Al respecto caben dos reflexiones: una relativa al auge del liberalismo institucional durante los años de surgimiento de estas instancias, que veía a las organizaciones como la respuesta a la estabilidad en la comunidad de Estados. Otra relativa a la confianza de los países en la posibilidad de lograr identidad común en

la región, plasmando la idea de una unidad latinoamericana y nación común que había surgido en la década de 1970 (Bonilla, 2012). De alguna manera, existía una predisposición mayor al surgimiento de estas instancias.

Otra reflexión relativa a las diferencias en la institucionalidad parlamentaria generada en los procesos de regionalismo del siglo XXI puede estar alrededor del fortalecimiento del presidencialismo en América Latina. Los Ejecutivos requieren amplias capacidades de gestión, resultados visibles y de corto plazo. En esta perspectiva, un parlamento y normativa comunitaria pueden convertirse en un elemento muy demandante para los procesos internos que cada Ejecutivo debe resolver dentro de sus países. Un ejemplo alrededor del tema puede ser la conflictividad que generó el establecimiento del Arancel Externo Común durante los procesos de la década de 1990 frente a las negociaciones bilaterales de los tratados de libre comercio entre algunos países de América del Sur y Estados Unidos o la Unión Europea.

5. Bibliografía

- Archer, Clive (2001). *International Organizations*. New York: Routledge.
- Alianza del Pacífico (2013). “Reunión de los Presidentes de Parlamentos de la Alianza del Pacífico”. Recuperado el 1/9/2016 de <https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=2168>.
- _____ (2013). “Declaración de Presidentes de Parlamento de los Estados Miembros de la Alianza del Pacífico”. Recuperado el 1/9/2016 de <https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=2170>.
- Asamblea Nacional del Ecuador (2015). “Mesa de Diálogo de Presidentes y Presidentas de Parlamentos Nacionales de Unasur”. Primer documento de trabajo de la mesa técnica ad hoc.
- _____ (2015). “Reunión de la Mesa de Diálogo y Convergencia de Presidentas y Presidentes de Parlamentos Nacionales de los Países de Unasur”.
- Beck, Ulrich (2002). “The Cosmopolitan Perspective: Sociology in the second age of Modernity”. En Steven Vertovec & Robin Cohen, comp. *Conceiving Cosmopolitanism: Theory, Context and Practice*. Oxford: University Press: 61-85.
- Bonilla, Adrián (2012). “Multilateralismo contemporáneo en las relaciones entre América Latina y Estados Unidos”. En Francisco Rojas Arabena, comp. *América Latina y el Caribe: vínculos globales en un contexto multilateral complejo*. San José: Flacso-Costa Rica: 81-88.
- Briceño Ruiz, José (2014). “Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina”. En Willy Soto Acosta, comp. *Política internacional e integración regional comparada en América Latina*. San José: Flacso-Costa Rica: 23-34.
- Cutler, Robert M. (2013). “International Parliamentary Institutions as Organizations”. *Journal of International Organizations Studies*, vol. 4, Special Issue. Recuperado el 27/10/2016 de goo.gl/vojXD1.
- Hurrell, Andrew (1995). “Regionalism in Theoretical Perspective”. En Louise Fawcett & Andrew Hurrell, ed. *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press.

- Jessup, Philip C. (1951). "Random Elements in the Formulation and Execution of Foreign Policy". *The American Philosophical Society*, vol. 95, n.º 2: 93-99.
- Kertesz Stephen D. (1959). "Diplomacy in the Atomic Age: Part II". *The Review of Politics*, vol. 21, n.º 2: 357-388.
- Kissling, Claudia (2011). "The legal and political status of international parliamentary institutions". *International Democracy Report*, n.º 1: 1-76.
- Levi, Michel y Giulliana Reggiardo (2016). "La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual". *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 16: 187-204.
- Malamud, Andrés (2013). "Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences". EUI: Working Papers, Global Governance Programme 42: 1-20.
- Parlamento Andino (1996). "Protocolo Adicional". Recuperado el 8/10/2016 de goo.gl/l8qWgr.
- _____ (2002). "Acuerdo de Integración Subregional Andino". Recuperado el 1/9/2016 de <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx>.
- Parlamento del Mercosur (2005). "Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur". Recuperado el 26/8/2016 de goo.gl/R2eYqa.
- Quiliconi, Cintia (2013). "Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negociación mutua?". *CIDOB d' afers internacionals*, n.º 102: 147-168.
- Sassen, Saskia (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Sierra, Narcís (2012). "Cambios y continuidades del sistema global: implicaciones para Occidente". En Francisco Rojas Arabena, comp. *América Latina y el Caribe: vínculos globales en un contexto multilateral complejo*. San José: Flacso-Costa Rica. 55-66.
- Suárez Ulloa, Max (2014). "Globalización vis a vis Integración Regional". En Soto Acosta, Willy, comp. *Política internacional e integración regional comparada en América Latina*. San José: Flacso-Costa Rica: 17-20.
- Unión de Naciones Suramericanas [Unasur] (2008). "Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas". Recuperado el 1/9/2016 de goo.gl/1LskKc.
- Wolfish, Daniel & Gordon Smith (2000). "Governance and Policy in a Multicentric World". *Canadian Public Policy*, vol. 26. Supplement: S51-S72.

Amo nuevo y reglas viejas: la relación económica entre China y Latinoamérica y el Caribe

*New master and old rules: the economic relations
between China & Latin America and the Caribbean*

Po Chun Lee

Investigador afiliado a la Universidad Central del Ecuador
y de la Universidad de Nanjing-China

Correo electrónico: pochunlee@hotmail.com

Yong-ji Guo

Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República Popular de China

Correo electrónico: guoyongji1221@126.com

Recibido: 20-septiembre-2016. Aceptado: 7-noviembre-2016.

Resumen

Este artículo analiza la política económica exterior de China en Latinoamérica y el Caribe transversalizada por las relaciones comerciales, así como la naturaleza y los patrones de Inversión Extranjera Directa (IED). Basado en las estadísticas y datos hasta el año 2013, este trabajo también revisa el debate sobre si los impactos de las relaciones económicas entre China y América Latina han sido positivos o negativos para la región. Una vez aclarada la estructura de las relaciones económicas, este estudio sostiene que los países latinoamericanos que hacen hincapié en los efectos económicos positivos de China han sido demasiado optimistas y terminan reforzando la teoría centro-periferia, en la cual la competitividad china en la fabricación de productos manufacturados perpetúa la situación de una América Latina especializada en productos primarios. Esta situación se exagera cuando se añade el flujo de IED chino destinado mayoritariamente a actividades extractivistas.

Palabras claves: relaciones comerciales, China, Latinoamérica, Caribe, Inversión Extranjera Directa, centro-periferia.

Abstract

This study analyzes the economic foreign policy of China towards Latin America and the Caribbean through the nature of Sino-Latin American trade relations, as well as the pattern and behavior of Chinese Foreign Direct Investment (FDI) in the region. Based on data and statistics up to the year 2013, this work reviews the debate over

whether these impacts been positive or negative for the region. Once the economic structure of Sino-Latin American relations has been clarified, this study argues that the countries that emphasize the positive economic impacts of China have been overly optimistic and alludes to a center-periphery situation where Chinese competition in manufacturing products are cornering Latin American into specializing on primary products. This situation is further exacerbated when most Chinese FDI's are earmarked for extracting primary goods.

Keywords: trade relations, China, Latin America, Caribbean, Foreign Direct Investment, center-periphery.

1. Introducción

La apertura y el crecimiento económico le han permitido a China integrarse a la economía global durante las últimas tres décadas. Su rápido crecimiento y competitividad, que solo se asemeja a los períodos de crecimiento de Corea del Sur, Japón y Taiwán, implica una mayor presencia en los mercados mundiales, sobre todo, en las regiones que exportan un mayor número de materias primas, como es el caso de América Latina y el Caribe (ALC).

Paralelo a ello, ha surgido un debate sobre las repercusiones de las relaciones económicas de China con el resto del mundo. La visión más benévola destaca la vital e importante contribución que este país ha ejercido en el crecimiento de la economía mundial, pese a la crisis económica mundial del año 2008, mientras que, por otro lado, los más críticos creen que su gran superávit comercial ha sido una fuente de desequilibrios globales y, por tanto, ha contribuido a la inestabilidad de la economía mundial (Onis, 2014; Dussel *et al.* 2013; Ellis, 2014).

Para el caso latinoamericano y de los países emergentes, la visión optimista hace hincapié en la importancia del mercado chino para los exportadores, el sector empresarial y las posibles contribuciones económicas por el aumento de la demanda de materias primas en América Latina. Esta perspectiva también percibe los efectos positivos de la cooperación y ayuda de este país en la construcción de proyectos viales y de infraestructura, además de otras características complementarias (Lora, 2007; Blásquez-Lidoy, Rodríguez & Santiso, 2007; Shambaugh & Murphy, 2012).

Políticamente, los optimistas ven en China una alternativa a la influencia de los Estados Unidos en América Latina o de dominación de las antiguas potencias colonialistas en África, lo que se refleja, en parte, en la tendencia de la ayuda financiera que involucra un menor número de condiciones que las impuestas por los donantes occidentales.

Coexiste, sin embargo, una visión pesimista del impacto de China en América Latina. Esta óptica enfatiza en la competencia asimétrica ya que la competitividad de los productos manufacturados chinos representa una doble amenaza. Por un lado, compiten con las exportaciones del Cono Sur y, por el otro, que sus importaciones compiten con los productores del mercado interno. El alto nivel de competitividad en los productos manufacturados y la favorable demanda de productos primarios por parte de China tienden a empujar a otros países en desarrollo a especializarse en la extracción de materias primas. La composición de la IED robustece esta especialización y, al mismo tiempo, induce a que los inversores extranjeros desvíen sus inversiones desde otros países hacia el gigante asiático.

Wu, Liu y Cai (2013), del Instituto Latinoamericano de la Academia de Ciencias Sociales de China, detallan la estrategia global de China para la cooperación económica internacional y América Latina en tres puntos principales. En primer lugar, argumentan que dicho Gobierno busca asegurar el acceso a los recursos energéticos y a las materias primas; en segundo lugar, afirman que el Gobierno busca mejorar la posición de las empresas chinas en la cadena de valor global (Wu, 2013). Este último punto ha ganado bastante atención, ya que las empresas más grandes, de propiedad estatal, se han vuelto más competitivas frente a las multinacionales occidentales. Y en tercer lugar, estos expertos sostienen que el crecimiento continuo de América Latina, a pesar de la crisis financiera a finales del 2000, ofreció un mercado de exportación nuevo y en expansión. En resumen, consideran que Latinoamérica es una región geoestratégica para el desarrollo y sostenimiento económico de China (Wu *et al.*, 2013).

Uno de los investigadores también destacó la rápida expansión de los lazos comerciales con Brasil, los acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica y Perú (Li, 2012) y las disputas comerciales con México. La literatura latinoamericana también ha evidenciado estas preocupaciones librecambistas (Lora, 2007; Rosen, 2003; Shambaugh & Murphy, 2012).

Considerando las principales características de la política económica exterior de China, así como su participación histórica en la geopolítica mundial, este estudio tiene como objetivo vislumbrar el papel económico que dicho país ha ejercido sobre Latinoamérica y el Caribe, de forma particular, poniendo particular énfasis en las relaciones comerciales y en los patrones de IED. Esto es posible por medio del análisis de los reportes y datos estadísticos económicos hasta el año 2013 y de los reportes del IED hasta el 2015. Dichos datos son tomados de organizaciones internacionales, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (o UNCTAD, en inglés), la base de datos de las Naciones Unidas Comtrade, las estadísticas recompiladas por organizaciones regionales como la Comisión Económica para América Latina (Cepal) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

2. La maduración de una relación comercial tardía entre China y ALC

Las relaciones comerciales entre China y América Latina datan desde 1560, cuando se delineó una ruta de la seda marítima en el Océano Pacífico entre la región costera de China y Acapulco, en el Virreinato de Nueva España, haciendo tránsito en Manila-Filipinas. Los chinos exportaban seda, porcelana, algodón, artesanías, joyas, pólvora y animales domésticos hacia las colonias españolas en América, mientras que importaban productos manufacturados como zapatos, sombreros, vino, aceite de oliva, jabón, tabaco e insumos alimenticios. Para las primeras décadas del siglo XIX, Gran Bretaña, luego de su exitosa Revolución Industrial, comenzó a exportar en mayores cantidades productos industriales y suntuosos a los nuevos países independentistas, lo que contribuyó a reducir la demanda de productos chinos entre las élites económicas latinoamericanas. De hecho, y como resultado de este auge comercial, el último galeón que zarpó con mercadería china de Manila hacia Acapulco ocurrió en el año 1815 (Jiang, 2006: 25).

En 1949, cuando se fundó formalmente la República Popular China, los líderes chinos anhelaban desarrollar las relaciones económicas con América Latina. El comercio bilateral entre las dos regiones estaba limitado en escala y alcance entre las décadas de 1950 y 1960. No fue hasta 1978 cuando China comenzó a implementar políticas de apertura económica (*ibid.*). Jorge Domínguez (2006) afirma que los factores ideológicos no explican las tendencias de las relaciones entre China y ALC; por eso China mantuvo y desarrolló las relaciones diplomáticas y económicas con los regímenes militares de Chile, Argentina y Brasil en la década de 1970. Desde entonces, las fuerzas sociopolíticas de izquierda o derecha y no comunistas en la región han mantenido una relación amistosa con China. Domínguez (2006) llega a la conclusión que “América Latina siempre se había preparado para un auge en sus relaciones con China, pero solo en la actual década China alcanzó la capacidad para sacar provecho de estas oportunidades” (*ibid.*: 3).

Los acercamientos entre China y ALC comenzaron a reanimarse con la visita del presidente chino Hu Jintao a varios países latinoamericanos a raíz del Foro Económico Asia-Pacífico, celebrado en Chile en 2004. Sin embargo, no fue hasta 2008 que el Gobierno chino emitió su primer documento de política exterior sobre la región de América Latina y el Caribe. Este documento representa un marco genérico de cooperación destinada a escenarios de “ganar-ganar” que respeta los conceptos internacionales de soberanía y no intervención. A pesar que el documento no hace ahínco en ninguna área de cooperación específica, las visitas de Estado de las principales autoridades chinas señalan un énfasis en la cooperación comercial y económica y al acceso a los mercados regionales (República Popular China, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2008).¹

Este documento, el primer instrumento de política exterior de China hacia ALC, se caracteriza por sus seis puntos. Los objetivos de este instrumento se ajustan a los principios de la coexistencia pacífica y reflejan los elementos de la cooperación Sur-Sur en la era de la globalización. Los tres primeros puntos se enfocan en la diplomacia económica de las partes, mientras que los otros incluyen la importancia geopolítica de Latinoamérica, la cooperación diplomática, incluyendo el status de Taiwán en América Latina y el Caribe, y delicadamente, la cooperación militar (Zhang, 2013).

De importancia para el enfoque de este trabajo son los primeros tres puntos sobre la relación económica y comercial entre ALC y China. El primero de ellos reconoce que ALC es una región estratégica para el desarrollo económico de China debido a la gran demanda del país asiático de productos primarios, por consiguiente, es un destino importante para sus inversores. El segundo punto enfatiza los tratados comerciales bilaterales y las relaciones económicas como herramientas para el acercamiento de las partes en la era pos-Guerra Fría, particularmente en los campos de la inversión, las finanzas, la agricultura, la industria, la construcción de infraestructuras, los recursos energéticos, los servicios y estándares aduaneros, el turismo, la reducción y cancelación de la deuda externa y la asistencia técnica económica (Zhao, 2014).

El documento mencionado es un reflejo del comportamiento histórico de las relaciones económicas entre ALC y China: las exportaciones de China hacia la región

¹ Ver Documento íntegro y completo sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China (2008). Recuperado de goo.gl/ofGpND.

crecieron en forma sostenida durante la década de 1990, lo que refleja el surgimiento del país como potencia comercial mundial, pero luego se aceleró rápidamente a partir de 2003, después de su adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC). A pesar de que la visita en 2004 de Hu Jintao a la región estuvo rodeada de grandes expectativas de IED, estas solo comenzaron a materializarse en 2012. Los flujos de IED de China hacia ALC, con exclusión de los paraísos fiscales como las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas, aumentaron seis veces entre 2005 y 2007, pero solo representaron el 1% del total de las salidas de IED, de las cuales una proporción similar fueron distribuidas hacia América Latina. La IED de ALC hacia China ha sido menos significativa aún: los flujos bilaterales totales, que ascienden a alrededor de USD 400 millones en 2007, fueron eclipsadas por el comercio total en el mismo año, con alrededor de USD 100 mil millones (Dussel, 2012).

El estudio del impacto económico sobre los países en desarrollo puede trazarse desde el momento en el que China ascendió a la OMC en 2001. Una de las primeras preocupaciones de la adhesión del país asiático a la Organización Mundial de Comercio tenía que ver con el acceso y la competitividad de las exportaciones chinas hacia el mercado de los países desarrollados frente a los productos de otros países en vía de desarrollo. Más recientemente, una gran parte de la atención se ha prestado a la creciente presencia de China en África. Esto se ha centrado no solo en los impactos económicos, sino también en las implicaciones políticas y su relación con los países como Sudán, Angola y Zimbabue (Jenkins, 2012). Estas percepciones provienen principalmente de países que compiten directamente con la fabricación de productos chinos. Ese es el caso de Neil Dávila, director de ProMéxico, una agencia de comercio exterior y promoción de la inversión, quien lo pone sin rodeos: “Nosotros no queremos ser la siguiente África de China” (Watts, 2013).

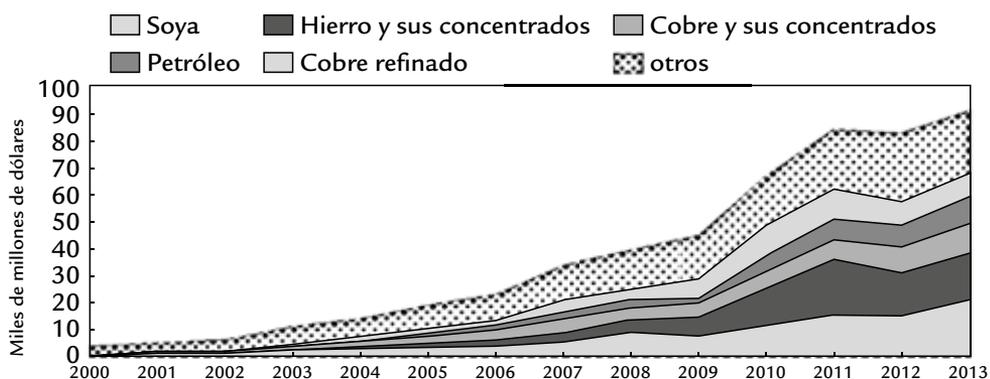
3. La insoportable levedad del comercio entre China y ALC

En la actualidad, China es el segundo origen de importaciones más importante de ALC y el tercer destino más importante de sus exportaciones. Entre 2000 y 2014, la proporción de importaciones chinas de la región creció de 2% al 16%, mientras que su participación en las exportaciones ascendió de 1% a 9%, alcanzando el 10% en 2013. En consecuencia, en 2014, China y la Unión Europea (UE) tuvieron prácticamente la misma participación en el comercio de bienes de la región (12,4% y 12,5%, respectivamente). Aunque la UE sigue siendo el segundo mercado más importante para las exportaciones de ALC, detrás de Estados Unidos. Desde el 2010 China ha reemplazado a la UE como segundo origen principal de sus importaciones; mientras que en el 2000 la región absorbió el 3% de las exportaciones de China y fue el origen del 2% de sus importaciones, en 2014 los porcentajes equivalentes fueron de 6% y 7%, respectivamente (United Nations Commodity Trade Statistics Database, 2016; Banco Mundial, 2016).

El comercio entre América Latina y China se ha caracterizado por el intercambio entre materias primas y manufacturas. Las exportaciones a China se concentran en un pequeño número de productos primarios. Sin embargo, la discrepancia entre el número de productos enviados a ambos mercados es mucho más pronunciada a nivel

de países si se retiran a México y Brasil; dicha discrepancia oscila entre ocho a treinta y cinco veces para los demás países de la región. Más aún, tan solo cinco productos (cobre refinado, petróleo, cobre y sus concentrados, hierro y sus concentrados, y soya) representaron el 80% del valor de las ventas regionales a China en 2013. Estos cinco productos representaban el 47% del valor de las exportaciones de la región a ese país en 2000, evidenciando así el proceso de especialización de materias primas de la región (gráfico 1).

Grafico 1
Exportaciones de productos primarios desde ALC hacia China
Período 2000-2013



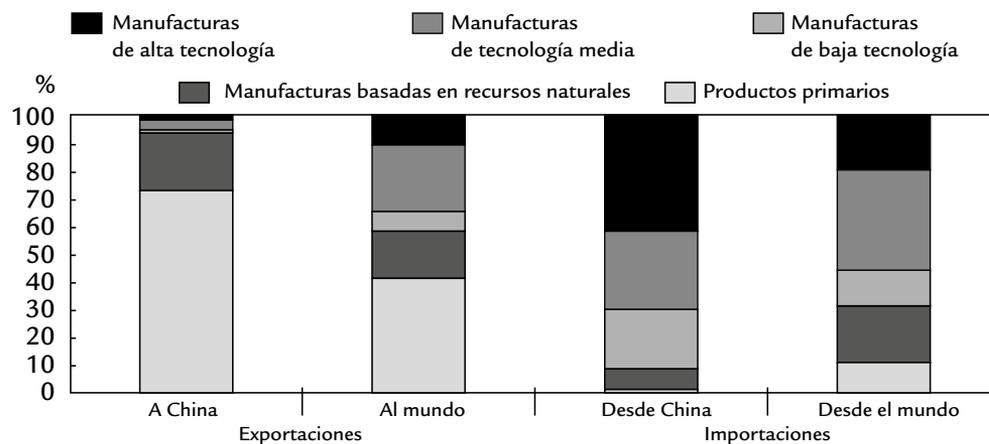
Fuente: Cepal (2015a).

Las exportaciones de productos primarios constituyen la proporción más elevada por un amplio margen. Los productos que más contribuyen en valor son petróleo, los minerales de hierro, cobre (en distintas formas), soya, chatarra, harina de pescado, madera y azúcar. Con excepción de los productos de la cadena de la soya, la presencia de productos agrícolas y agroindustriales es aún muy reducida en la canasta exportadora regional a China, a pesar de su aumento durante la pasada década. Similares circunstancias experimentan las manufacturas, excepto en los casos de Costa Rica y México (Cepal, 2015b).

La gama de productos que ALC exporta al gigante asiático es mucho menos sofisticada que la canasta de exportaciones mundiales. En 2013, los productos primarios representaron el 73% de las exportaciones de la región al país oriental, frente al 41% de sus ventas al mundo. Por el contrario, las manufacturas de baja, media y alta tecnología representaron solo un 6% de las exportaciones regionales a China, frente a un 42% de sus ventas al mundo. Sin embargo, ocurre lo contrario en el caso de las importaciones: mientras las manufacturas de baja, media y alta tecnología representaron en 2013 el 91% de las importaciones regionales desde Pekín, las mismas representaron solo el 69% de sus importaciones totales (gráfico 2).

Gráfico 2

Estructura por intensidad tecnológica del comercio entre ALC y China

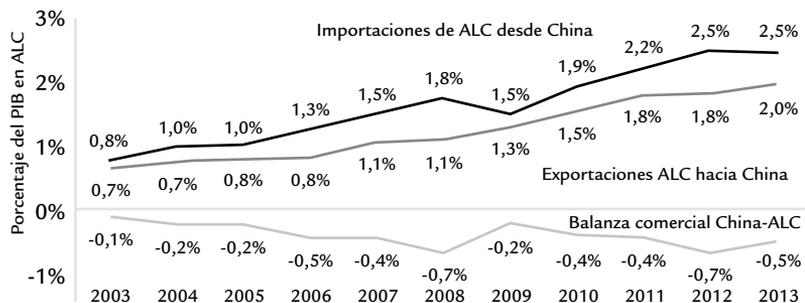


Fuente: Cálculos basados en Naciones Unidas, United Nations Commodity Trade Statistics Database (Comtrade de OCDE/CAF/Cepal) (2015).

El país asiático sigue creciendo en importancia como mercado de exportación para los productos de ALC. En 2013, adquirió el 9% de bienes exportables de ALC, por encima del 8% en 2012. Para América del Sur, el rol de China es un acontecimiento dramático, ya que superó a Estados Unidos como el principal destino de exportación en 2013, con la compra del 14% de las exportaciones sudamericanas, en comparación con el 12% de los Estados Unidos. En cambio, China compró solo el 2% de las exportaciones de México, América Central y el Caribe, mientras que EE. UU. todavía tiene una cuota de mercado dominante del 69%. En el caso de la balanza comercial relativo al PIB de China o Latinoamérica, según corresponda, esta se ha mantenido sin mucha variación desde el 2003, oscilando entre -0,1% a -0,7 y con mayores brechas en años de crisis (2008) y etapas de reforma política o “nueva normalidad china”² (gráfico 3).

2 Desde 2012, la economía de China ha mostrado una marcada desaceleración, con tasas de crecimiento decrecientes menores a dos dígitos. En 2014, en una declaración de Xi Jinping, secretario general del Partido Comunista de China, este anunció que el país estaba entrando en un “nueva normalidad” (en chino: 新常态).

Gráfico 3
Balanza comercial entre ALC y China
Período 2003-2013



Fuente: Cálculos basados en datos de la Cepal y OCDE (2015).

Ha habido un considerable debate en la literatura sobre si el impacto de China ha sido positivo o negativo para América Latina. Hay un número de diferentes formas en las que China afecta al comercio y la inversión latinoamericana de forma potencial, comenzando por el impacto directo del crecimiento de la demanda china en las exportaciones de la región, la competencia de las manufacturas del país con las exportaciones de ALC a otros mercados, así como la competencia de las importaciones chinas y de los mercados locales de ALC. Otras consideraciones incluyen la demanda china de materias primas, que ejercen presión al alza sobre los precios mundiales debido al tamaño de su economía, y por último, el tema de IED, que podrá desviar o aumentar los flujos de inversión extranjera a la región.

El surgimiento de China como un mercado económico ha ayudado a generar un aumento de los ingresos por exportaciones y la mejora de los términos de intercambio para la región, mientras que los potenciales efectos negativos en materia de exportaciones a otros países se han limitado a unos pocos países y sectores. Las importaciones de China proporcionan bienes de consumo baratos y también aumentan la competitividad de los productores locales, que son capaces de adquirir máquinas y partes a bajos costos. Por eso dicho país es considerado como una fuente potencial de capital para ayudar a compensar el déficit en términos de inversión en infraestructura en la región. También hay oportunidades para la atracción de IED si los países de América Latina pueden integrarse en las redes globales de producción en la forma en que algunos de sus vecinos asiáticos han hecho.

Kraemer y Dedrick (2006), por ejemplo, documentan cómo fabricantes de diseños originales (ODM, por sus siglas en inglés) taiwaneses establecieron una red productiva que incluía a proveedores de piezas y componentes clave, fabricantes de materiales industriales básicos, y diseñadores de sistemas operativos que trabajaron junto con empresas chinas en el proceso de moldeo, fundición, enchapado y montaje modular de marcas de computadoras, tales como Apple, Hewlett & Packard y Toshiba. Esta estrecha colaboración fue capaz de mantener inventarios casi inexistentes mediante el procesamiento del 98% de las órdenes dentro de tres días. Esto podría traducirse en

una oportunidad similar para muchos países de ALC que están en estrecha proximidad al mercado de América del Norte y sean miembros de Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o su homólogo centroamericano (TLC). Irónicamente, las industrias de fabricación de computadoras personales en México y América Central se han visto directamente afectadas por este tipo de vínculos globales, lo que significa que el éxito puede depender de una mayor diversificación de las industrias.

Blázquez-Lidoy, Rodríguez y Santiso (2006) sugieren que en general hay poca competencia en el comercio directo entre China y América Latina con el mercado estadounidense. El uso de una base de datos de 620 productos diferentes comparó la competitividad comercial de China entre 1998 y 2004, y desglosando los resultados por país encontraron que Paraguay, Venezuela, Bolivia y Panamá son los menos afectados por el comercio con China, mientras que Brasil, Colombia y Perú se encuentran en una posición intermedia. México y los países de América Central están sujetos a una mayor competitividad de productos chinos. Sobre la base de la fuerte demanda del país asiático de materias primas y el consiguiente aumento de los precios de estas, los autores concluyen que “América Latina es un claro ganador comercial de la integración global de China” (2007). Los países de la región con una fuerte ventaja comparativa en sectores asentados en recursos naturales, tales como Argentina, Brasil, Perú y Chile, se benefician en gran medida del aumento de la demanda china de productos primarios. Además de proporcionar productos básicos y materias primas, América Latina también ofrece un gran mercado para los bienes manufacturados baratos de China. Como resultado de esta complementariedad, algunos analistas han calificado esta relación como “una pareja hecha en el cielo” (Orozco, 2006).

Un problema relacionado con las exportaciones a China desde la región es su concentración en una estrecha gama de productos (cobre, mineral de hierro, petróleo, soya) que muestra pocos signos de diversificación. Se podría argumentar que la participación de los productos primarios en las exportaciones de América Latina a China es solo un reflejo de la ventaja comparativa basada en la dotación de factores: América Latina está dotada de recursos naturales, mientras que China tiene una gran cantidad de mano de obra (Johnson & Lin, 2015). No obstante, como otros países de Asia oriental, China ha creado ventajas comparativas en sectores claves, utilizando una serie de políticas comerciales e industriales para desarrollar ciertas etapas de las Cadenas de Valor Global (CVG), lo que ha llevado a los productores de ALC a especializarse cada vez más en las primeras etapas de las CVG (Cepal, 2015).

Un ejemplo de esto ha sido el desarrollo de la cadena de valor de soya, de aceites vegetales y alimentos para animales. Aunque las exportaciones totales de Argentina de soya y sus derivados a China han aumentado rápidamente desde finales de 1990, este crecimiento ha sido muy desigualmente distribuido. La soya en la mayoría de los casos es exportada sin procesar, mientras que las exportaciones de harina de soya prácticamente han desaparecido. En comparación con las exportaciones de Argentina al resto del mundo, sus exportaciones a China se concentran más en las primeras etapas de la cadena de valor. Esto se explica por la decisión de las autoridades chinas a finales de la década de 1990 en desarrollar la industria local de trituration de semillas oleaginosas. Para esto se implementaron varias medidas de promoción para fomentar la inversión en la industria y aumentar su competitividad; además, se establecieron modernas plantas de trituration, la mayoría de ellos ubicadas en

las provincias costeras. Como resultado, las principales compañías multinacionales como ADM, Bunge y Cargill, que poseían plantas de trituración en Argentina, se reubicaron en China y la importación de soya argentina sirve como materia prima para abastecer a las plantas del país asiático (Dussel, 2012).

4. Otros puntos de vista sobre las relaciones comerciales entre China y ALC

No existe un diagnóstico concluyente sobre las consecuencias económicas como resultado de las relaciones entre China y ALC. La mayoría de los estudios se muestran optimistas, concluyendo que, a excepción de México, los países de la región se vieron menos amenazados por las exportaciones chinas a terceros mercados. Por ejemplo, Freund y Ozden (2009), utilizando un análisis empírico, observaron si las exportaciones chinas hacia un país en particular afectaban a las exportaciones de ALC en ese mismo país. Dichos autores demostraron que el crecimiento de las exportaciones de China solo tuvo efectos pequeños en todas las exportaciones de ALC, mientras que el crecimiento de las exportaciones chinas afectó principalmente a la exportación mexicana de productos industriales en los mercados del hemisferio occidental, y que los crecimientos de las exportaciones chinas afectaban negativamente a las exportaciones de ALC en bienes de consumo. Otros estudios, entre ellos, el de Lederman, Olarreaga y Perry (2008) muestran que, en el caso del sector de servicios, en particular las industrias del turismo y la provisión de salud, superan tanto a China como a India debido a las limitaciones geográficas y climáticas. Los servicios empresariales para los países del hemisferio occidental siguen siendo de dominio de India debido a su mayor población de habla inglesa y su *stock* de capital humano especializado en tecnología de la información.

Para medir el impacto de la competencia de las exportaciones, Gallagher y Porzecanski (2010) compararon los cambios en la cuota de mercado mundial de las exportaciones latinoamericanas y chinas. Si América Latina perdió su cuota de mercado para una exportación mientras que China la ganó, entonces esa exportación latinoamericana se considera bajo “impacto directo” de las exportaciones chinas. Si ambos exportadores ganaron cuota de mercado, pero las exportaciones de China ganaron cuota de mercado más rápidamente que la de América Latina, entonces esta última enfrentó un “impacto parcial”. Utilizando esta metodología, se pudo actualizar los impactos hasta el año 2013 (Ray *et al.*, 2016).

Los resultados muestran que el porcentaje para las exportaciones de la región es menos afectado para la década 2003-2013 que el período 2003-2008, y que el nivel de impacto entre 2009 y 2013 disminuyó aún más. Un caso particular es el de México y América Central, donde la amenaza alcanzó el 86% de las exportaciones de manufacturas desde 2003 hasta 2013, antes de caer a 76% en los últimos cinco años. Sin embargo, la afectación de la competencia china en el Caribe ha seguido aumentando, con el 96% de las exportaciones de manufacturas perturbadas para el 2013. América del Sur ha visto su afectación mantenerse estable en el 78% para los bienes exportables manufacturados; evidenciando este patrón de comportamiento están Brasil y Perú, con una baja de 1 a 2%, si se compara la última década con

el último período. De especial consecuencia se encuentra el caso de Argentina, que ha experimentado un nivel reducido de afectación (del 80% al 57% para sus bienes exportables manufacturados). Esto es posiblemente debido a la especialización de sus exportaciones en materias primas que no compiten con los productos manufacturados chinos.

Esto viene a demostrar que la amenaza competitiva de China es un hecho generalizado, significativo y en curso. El aumento se vuelve significativo con el tiempo y no solo está restringido a unos pocos países. Esta percepción está más en línea con el del sector privado en la región frente a la óptica optimista divulgada por las instituciones internacionales.

Tabla 1
Porcentaje de exportaciones de ALC en bienes manufacturados afectados por la competencia china

	2003-2013			2003-2008			2009-2013		
	Impacto directo	Impacto parcial	Total	Impacto directo	Impacto parcial	Total	Impacto directo	Impacto parcial	Total
Región ALC	36%	41%	78%	47%	36%	83%	31%	43%	75%
Subregiones:									
Caribe	68%	28%	96%	54%	23%	76%	32%	64%	96%
América Central y México	31%	56%	86%	55%	32%	87%	26%	50%	76%
Suramérica	24%	55%	79%	29%	49%	78%	45%	33%	78%
Economías principales ALC:									
Argentina	16%	62%	77%	15%	64%	80%	38%	19%	57%
Brasil	25%	64%	89%	28%	50%	78%	48%	39%	87%
Chile	18%	74%	92%	32%	62%	94%	38%	55%	93%
Colombia	28%	62%	90%	24%	71%	95%	42%	49%	91%
México	31%	54%	85%	54%	33%	87%	27%	48%	75%
Perú	22%	75%	98%	4%	90%	94%	43%	54%	97%

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2015) y Dussel (2014). Para metodología, ver Gallagher & Porzecanski (2010); (Ray *et al.*, 2016).

5. Impactos sobre la inversión extranjera directa: cantidad, no calidad

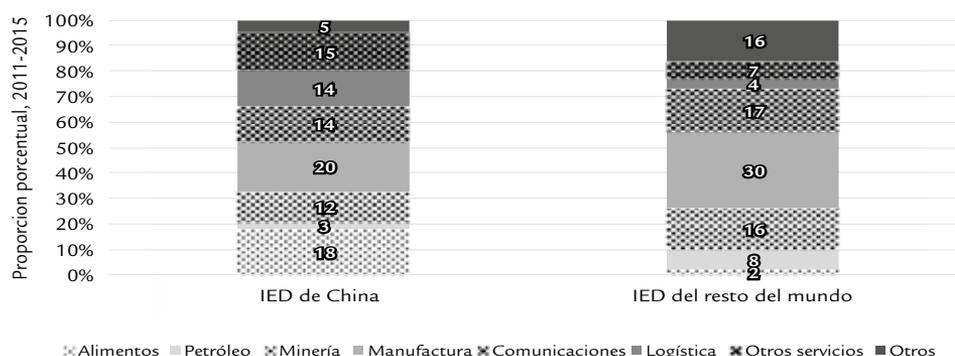
Una cuestión más interesante es el de los efectos que el crecimiento de China ha tenido sobre los flujos de IED en otros países de América Latina. La principal

preocupación en este caso ha sido la posible desviación de la IED de la región como consecuencia del aumento del atractivo del país asiático como un destino para las empresas extranjeras. Preocupaciones comparables fueron expresadas por los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), cuando China se convirtió en miembro de pleno derecho de la OMC. Estudios posteriores no han podido encontrar pruebas de desviación significativa de la IED de otros países asiáticos a Pekín; sin embargo, algunos estudios han encontrado una relación positiva entre los flujos de IED a China y algunos de sus vecinos (Deng, 2003; Chou, Chen & Mai, 2011; Ramasamy & Laforet, 2012). Esto se interpreta por lo general como el reflejo de una complementariedad entre este país y otras economías asiáticas derivadas de su integración en las redes de producción regionales o internacionales (Correa y González, 2006).

A primera vista en América Latina, el crecimiento de China ha provocado una desviación de la IED basada en la observación de que las entradas de IED al país asiático crecieron rápidamente en la década de 1990, mientras que las inversiones en ALC se quedaron atrás. Eichengreen y Tong (2007) señalan que el retraso se registró principalmente durante el período comprendido entre 1990 y 1997, y que desde entonces América Latina ha desarrollado la relación con China en la atracción de IED. En cualquier caso, cualquier correlación no indica necesariamente una relación causal.

De USD 7 mil millones en 2000 a USD 116 mil millones en 2014, China se ha convertido en el segundo exportador más abundante del capital en todo el mundo y a corto plazo podría convertirse en la principal fuente de IED mundial. ALC fue el segundo mayor receptor de IED China entre 2000-2013, mientras que Hong Kong es el mayor receptor. El análisis para el período 2000-2013 pone de relieve la importancia de la propiedad de la IED en ALC: 87% provino de empresas públicas (en contraste con solo el 13% procedente de entidades privadas), la cantidad por transacción superó el 1 billón de dólares (frente a 100 millones de dólares por transacción en el sector privado), y 99,58% de la IED pública se concentró en las empresas y los procesos que involucran el acceso a las materias primas y de la energía (mientras que solo el 7,82% de la salidas de IED privada se centró en esta área (Dussel, 2014). La naturaleza de la IED de China en América Latina podría ser una señal parcial de su interés en materias primas y recursos energéticos. Como demuestra el gráfico 4, entre 2011 y 2015, aproximadamente un tercio del IED chino se concentró en materias primas (alimentos, petróleo, minería), a su vez, la manufactura y las comunicaciones conforman casi otro tercio, y los servicios de logística (transporte), otros servicios y demás categorías integran el último tercio. En comparación con el resto del mundo, la mayor composición de IED global se reúne en la manufactura (30%) frente al 20% de IED chino dedicado a este sector (Velazquez & Peters, 2015). También se puede demarcar un gran contraste en el IED dirigido a agricultura (18% China frente al 2% del resto del IED mundial).

Gráfico 4
IED en ALC-Distribución por sector



Fuente: Elaborado basado en cálculos Cepal/CAF/Comtrade (2015).

Varios estudios empíricos han intentado probar la tesis de desviación de la IED para América Latina de manera más sistemática, pero con resultados mixtos (Chantasawat *et al.*, 2004; Blazquez-Lidoy *et al.*, 2006; Gallagher & Porzecanski, 2010). Algunos encuentran que la IED en China tuvo un impacto negativo sobre la IED en ALC, especialmente en México, mientras que otros no encuentran ningún efecto discernible. Solo un estudio realizado por Cravino, Lederman y Olarreaga (2008) encuentra una relación positiva entre la IED en China y ALC (Olarreaga, Lederman & Cravino, 2007). Es difícil argumentar que este estudio refleja la integración de América Latina en las redes globales de producción; sin embargo, no hubo una relación positiva cuando se puso a prueba la relación entre la inversión de China en América Latina utilizando datos industriales vinculando a China, EE. UU. y Latinoamérica.

Estos estudios difieren sobre su metodología, período de tiempo y clasificación de países, por lo que es difícil comparar sus resultados. Todos ellos implican un alto nivel relativo de agregación que puede ocultar un impacto significativo en los países o sectores individuales. Esto sugiere la necesidad de seguir trabajando en este tema, en especial en estudios de casos de países y sectores en los cuales es más probable la desviación de capitales de inversión.

6. Recargando la teoría de la dependencia

A la hipótesis pesimista de las relaciones económicas entre ALC y China se agrega la semejanza a las relaciones clásicas de núcleo-periferia que Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina (Cepal) introdujeron hace más de medio siglo. En este escenario, la región se está convirtiendo en una zona especializada en la producción primaria de los productos básicos, mientras que el sector de la manufactura local disminuye ante la presión de los productos manufacturados chinos que se colocan en mercados locales e internacionales. Debido a que la globalización permite a las compañías multinacionales trasladar sus plantas manufactureras de América Latina a China con el fin de aprovechar las ventajas de la producción a gran escala, así como la mano de obra de bajo costo y el tipo de cambio competitivo, la inversión se desvía

fuera de la región, mientras que la inversión sobrante proveniente de China, a su vez, se utiliza para reforzar la especialización en productos primarios, limitando así los vínculos con la economía local. Desde esta perspectiva, las economías de América Latina están atrapadas entre el bajo costo de producción china y la producción de alta tecnología en el Norte, lo que clausura su espacio de desarrollo.

Según Prebisch (1949), los países que exportan principalmente materias primas deberían experimentar un deterioro de la relación de intercambio con el tiempo. De hecho, los datos actuales sugieren a menor escala que, debido a la reducción de la tasa de crecimiento de China, América Latina padece el deterioro de los términos de intercambio. Hay varios factores que explican este fenómeno. Una de ellos es la reducción de la demanda china de recursos y materias primas que han hecho bajar los precios de estos en el mercado mundial. A esto hay que añadir la reestructuración de la “nueva normalidad” china, que implica el ascenso en la cadena global de valor y un desplazo estructural de la industria y exportaciones al sector de servicios y consumo. Como resultado, los exportadores de materias primas de ALC están padeciendo el deterioro en los términos de intercambio (Cepal, 2016).

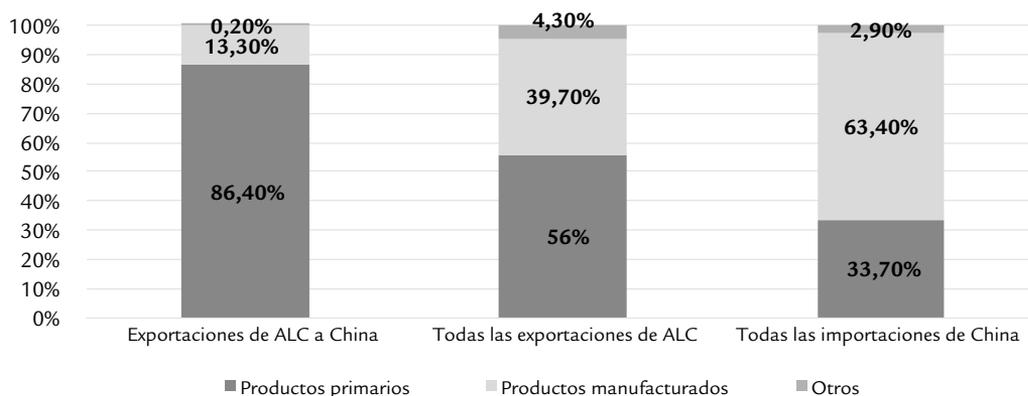
Muchos de los problemas y las preguntas formuladas por los teóricos de la dependencia de América Latina de las décadas de 1960 y 1970 son relevantes para las relaciones comerciales actuales. En la década de 1960, Prebisch y la Cepal argumentaron que la economía mundial se divide en el “centro” industrial y la producción de materias de la “periferia”. Los países latinoamericanos de la periferia exportan principalmente productos básicos y materias primas hacia los países avanzados. El centro fabrica a partir de esos productos básicos y las vende a las naciones más pobres. Con Hans Singer, Prebisch afirmó que los términos de intercambio para los exportadores de materias primas tienden a deteriorarse con el tiempo. Prebisch, por tanto, concluyó que la dependencia de las exportaciones de productos primarios no propicia el crecimiento económico (Ray, 1973:12).

Eso se evidencia, por un lado, en el período entre 2001 y 2013, cuando el 67,6% de las exportaciones de ALC a China se concentraron en cuatro sectores: minerales metalíferos, productos agroindustriales, cobre y sus manufacturas, y petróleo. Entre tanto, para el mismo período, el 51% de las importaciones de China a ALC fueron electrodomésticos y autopartes (Dussel, 2015). Esta mutua dependencia se ahonda considerando que para las principales economías de ALC, como Brasil, México y Argentina, China se ha convertido en el primer o segundo social comercial.

Si se analiza el período más reciente (2010-2013), esta relación de intercambio entre materias primas y productos manufacturados ahonda la situación de reprimarización o desindustrialización de la región y se asimila un poco más a la relación descrita por Prebisch. En el último período analizado, las exportaciones de ALC a China han sido principalmente de bienes primarios (86,40%), mientras que la importación de productos manufacturados provenientes de China es del 63,4%. Si se compara los mismos datos con el total de las exportaciones de la región, la exportación total de productos primarios es del 56% y del 39,70% para las exportaciones de productos manufacturados. Esto implica que la relación comercial entre ALC y China tiene una alusión a la estructura de centro-periferia.

Gráfico 5

Principales exportaciones de ALC a China en comparación con todas las exportaciones de ALC y las importaciones de bienes de China por categoría (2010-2013)



Fuente: ONU Comtrade (2015) y cálculos de Ray *et al.* (2015).

Otro dato que complementa la alusión de la estructura de centro-periferia para las relaciones económicas entre ALC y China son los mencionados flujos de inversión extranjera directa china. La mayoría de IED china en LAC proviene de empresas estatales chinas. De estos flujos virtualmente todos (99,58%) son invertidos en empresas y procesos en los sectores energéticos o de materias primas. En 2015, China invirtió USD 4,6 mil millones de dólares en nuevos proyectos de IED, conocidos como IED de tipo *greenfield*, y USD 49,9 millones en Fusiones y Adquisiciones (F&A) en ALC. China es ahora la segunda fuente más grande de proyectos IED *greenfield* detrás de los Estados Unidos. En cada tipo de IED, la inversión china está más fuertemente inclinada hacia los sectores primarios que cualquier otra inversión. Entre los proyectos IED *greenfield*, 18% de la inversión china se canaliza en la agricultura, en comparación con el 2% destinado a otros tipos de IED *greenfield*. Entre fusiones y adquisiciones, aproximadamente tres cuartas partes de inversión china en los últimos cinco años se concentraron en la extracción: petróleo, gas natural y minería. Esto se contrasta fuertemente con otras inversiones de tipo F&A en ALC, que en su mayoría son canalizadas hacia sectores de servicios y conforman casi el 75% de este tipo de inversiones (Gallagher, 2016).

Mientras que algunos analistas han mencionado la dependencia en su discusión del comercio entre China y Latinoamérica, casi todos han sugerido formas en que ALC pueda evitar el “arrinconamiento” hacia actividades extractivistas. Las recomendaciones para los excedentes de los ingresos recibidos por la exportación de materias primas pueden usarse para el desarrollo en temas puntuales de la región (Busso & Madrigal, 2012; Cornia, 2014) o mejorar la cadena de valor de producción (Kosakoff & López, 2008; Luna, 2009; McMillan & Rodrik, 2011). Si no se realizan estos cambios estructurales, el aumento del comercio con China solo proporcionará beneficios a corto plazo, mientras que los beneficios a largo plazo dependerán de la capacidad de los países de América Latina para traducir la bonanza de los productos básicos en la reducción de la pobreza, la creación de empleo y el desarrollo sostenible. Esto se está implementando de manera lenta, aunque no exhaustiva en la región mediante la inversión en educación, infraestructura y reducción de la pobreza (Trinh *et al.*, 2006).

7. Consideraciones finales

El principal motivo de la participación de China en ALC ha sido de tipo económico, reflejado en el rápido crecimiento de los vínculos comerciales. Hasta ahora los flujos de IED se han quedado muy por detrás de comercio, aunque es probable que aumente en el futuro. Acerca de los impactos económicos, la opinión de que China sea el redentor para América Latina muestra ser optimista. Aunque algunos países y sectores de la región se han beneficiado a corto y medio plazo de la demanda china de productos primarios, estos beneficios no se han extendido a todos los países de la región. Existe preocupación de que el crecimiento de China esté reforzando la reprimarización de la economía en ALC. Esta especialización en la producción primaria puede ser perjudicial para las perspectivas de crecimiento a largo plazo e implica que los países de ALC tienen que mejorar y diversificar sus exportaciones a China y el resto del mundo.

El nivel de IED de China hasta ahora presenta un aumento importante, aunque los datos muestran que el destino final sirve para reforzar las actividades extractivas. También está presente el problema de la desviación de capitales por parte de otros países fuera de la región, al observar las ventajas comparativas que posee China. Los resultados de estos estudios han sido variados, pero todos ellos han sido altamente agregados. Probablemente, los estudios de caso enfocados en ciertas etapas o particularidades en las CVG puedan resultar fructíferas para futuras investigaciones.

Como se ha argumentado anteriormente, el compromiso político de China con América Latina ha sido impulsado principalmente por sus intereses económicos. China no tiene el deseo de desafiar la hegemonía estadounidense en la región, como algunos políticos y comentaristas estadounidenses temen. Si bien es cierto que el surgimiento de China ha permitido a algunos países de América Latina reducir su dependencia de los Estados Unidos, este sigue siendo para muchos su principal socio comercial.

Gran parte del debate sobre el impacto de China en América Latina se ha centrado en la región en su conjunto. Algunos autores sostienen que debe haber una distinción entre los países de América del Sur, que han sido los principales beneficiarios económicos en la etapa del gran crecimiento chino, y el Caribe, América Central y México, donde se han concentrado los impactos negativos. Esto serviría para corregir el impacto de China en la región mediante la creación de grupos con una visión más generalizada en una región muy diversa. De hecho, esto podría enfatizar la diferencia entre los países exportadores de productos primarios, considerados como ganadores, y los exportadores de manufacturas, que son los principales perdedores. Por otra parte, este punto de vista ignora por completo el impacto de la competencia china en los mercados nacionales de los países en cuestión.

El debate sobre los efectos de China tiende también a dar poca atención a los potenciales impactos nacionales, pero está claro que hay ganadores y perdedores dentro de cada país. Los ganadores han sido principalmente los grandes conglomerados mineros (tanto de propiedad privada como de propiedad estatal), los agricultores comerciales y la agroindustria a gran escala. En muchos casos, en los cuales el capital es móvil a escala internacional, los principales perdedores son probablemente los trabajadores industriales que deben enfrentar la presión de salarios más bajos en China. Las empresas de capital nacional en el sector manufacturero también pueden

considerarse perdedores, ya que encontrar márgenes de ganancias en los mercados nacionales, regionales e internacionales es adverso frente a la competencia china.

Esto lleva a pensar que las afirmaciones de la teoría centro-periferia, desarrollada en la década de 1960, se están volviendo cada vez más parecidas a la situación en la que la matriz de producción y exportación de los países en desarrollo se concentran en materias primas y los mercados están inundados por las importaciones de manufacturas baratas, creando así una dependencia con una China más industrializada. Estas circunstancias plantean la cuestión de si América Latina debería cambiar su curso hacia el desarrollo de un sector más industrializado u orientado a los servicios. A pesar de que ALC pueda convertirse en un socio estratégico para acceder al mercado estadounidense mediante la instalación de plantas manufactureras en la región, en la actualidad esta circunstancia es incierta desde la percepción de la inversión china, lo que conduce a la actual situación económica, donde ALC está cambiando amos y jugando con las mismas viejas reglas.

8. Bibliografía

- Blázquez-Lidoy, Jorge, Javier Rodríguez & Javier Santiso (2006). "Angel or devil? China's trade impact on Latin American emerging markets". *Cepal Review*, 90: 15-41.
- Busso, Matías & Lucía Madrigal (2013). "Productivity and resource misallocation in Latin America". *The BE Journal of Macroeconomics*, 13(1): 903-932. Recuperado el 15/8/2016 de <http://ssrn.com/abstract=2080392>.
- Chantasawat, Busakorn, K. C. Fung, Hitomi Izaka & Alan Siu (2004). "The giant sucking sound: is China diverting foreign direct investment from other Asian economies?". *Asian Economic Papers* 3, n.º 3: 122-140.
- Chou, Kuang-Hann, Chien-Hsun Chen & Chao-Cheng Mai (2011). "The impact of third-country effects and economic integration on China's outward FDI". *Economic Modelling* 28(5): 2154-2163.
- Cornia, Giovanni Andrea (2014). "Income inequality in Latin America. Recent decline and prospects for its further reduction". *Macroeconomía del Desarrollo*, 149. Cepal / ONU.
- Cravino, Javier, Daniel Lederman & Marcelo Olarreaga (2007). "Substitution between foreign capital in China, India, the rest of the world, and Latin America: much ado about nothing?". *Journal of Economic Integration*: 953-976.
- Deng, Ping (2003). "Foreign investment by multinationals from emerging countries: The case of China". *Journal of Leadership & Organizational Studies* 10(2): 113-124.
- De Onis, Juan (2014). "China's Latin connection: eclipsing the US?". *World Affairs* 176(5): 62-69.
- Dominguez, Jorge (2006). "China's Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes". Working Paper. Washington, D. C. *Inter-American Dialogue*. June 2006.
- Dussel, Peters Enrique (2012). "Chinese FDI in Latin America: does ownership matter". *Working Group on Development and Environment in the Americas* (33).
- _____ (2012) "The Mexico-China Economic Relationship in Electronics: a Case Study of the PC Industry in Jalisco". *The Impact of China's Global Economic Expansion on Latin America*.
- _____ (2014). *La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso*. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

- Dussel, Enrique Peters, Adrian Hearn & Harley Shaiken (2013). *China and the new triangular relationships in the Americas: China and the future of US-Mexico Relations*. University of Miami, Center for Latin American Studies.
- Eichengreen, Barry & Hui Tong (2007). "Is China's FDI coming at the expense of other countries?". *Journal of the Japanese and International Economies* 21(2): 153-172.
- Freund, Caroline & Çağlar Ozden (2009). "The effect of China's exports on Latin American trade with the world". *China's and India's challenge to Latin America: Opportunity or threat*: 179-215.
- Gallagher, Kevin & Roberto Porzecanski (2010). *The dragon in the room: China and the future of Latin American industrialization*. Stanford University Press.
- Gallagher, Kevin (2016). *The China triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington consensus*. Oxford University Press.
- Jenkins, Rhys (2008). "China's global growth and Latin American exports". *The Rise of China and India*. London: Palgrave Macmillan.
- _____ (1991). "Learning from the Gang: Are There Lessons for Latin America from East Asia?" *Bulletin of Latin American Research* 10(1): 37-54.
- Jiang, Shixue (2006). "China's Latin American Perspective" *Latin Business Chronicle*. 9th, August.
- Johnson, Gregg & Zhimin Lin (2015). "Sino-Latin American Relations: A Comparison of Expert and Educated Youth Views of Latin America". *Journal of China and International Relations* 3(1).
- Kosakoff, Bernardo y Andrés López (2008). "América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potencialidades". *Globalización, competitividad y gobernabilidad de Georgetown/Universia* 2(1).
- Kraemer, Kenneth & Jason Dedrick (2006.) *ITCs in Intercorporate Production Networks: Global IT and Local Guanxi in the PC Industry*. Mimeo, East Asia Bureau of Economic Research.
- Lederman, Daniel, Marcelo Olarreaga & Guillermo Perry (2008). *China's and India's challenge to Latin America: opportunity or threat?* World Bank Publications.
- Li, Shujuan (2012). "Economic and Trade Cooperation between Latin America and Asian-Pacific Region and the Economic and Trade Cooperation between China and Latin America". *Journal of Latin American Studies* 34(4).
- Liu, Weiguang (2008). "How much the Chinese know about Latin America-analysing the findings of a survey". *Latin American Studies (Lading Meizhou yanjiu)* 30(5).
- Lora, Eduardo (2007). "Should Latin America Fear China?". Inter-American Development Bank Working Paper n.º 531.
- Luna, Isidoro Romero (2009). "Pymes y cadenas de valor globales: implicaciones para la política industrial en las economías en desarrollo". *Análisis Económico* 24(57): 199.
- McMillan, Margaret & Dani Rodrik (2011). *Globalization, structural change and productivity growth*. n.º 17143. National Bureau of Economic Research.
- Ollarreaga, Marcelo, Daniel Lederman & Javier Cravino (2007). "Foreign Direct Investment in Latin America During the Emergence of China and India: Stylized Facts". *World Bank Policy Research Working Paper Series*.
- Orozco, José (2006). "Latin America's Chinese Wake-Up Call". *Asia Times Online*.

- Prebisch, Raúl y Gustavo Cabañas (1949). "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". *El trimestre económico* 16(3): 347-431.
- Ramasamy, Bala, Matthew Yeung & Sylvie Laforet (2012). "China's outward foreign direct investment: Location choice and firm ownership". *Journal of world business* 47, n.º 1: 17-25.
- Ray, David (1973). "The dependency model of Latin American underdevelopment: three basic fallacies". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 15(1): 4-20.
- Ray, Rebecca, Kevin P. Gallagher, Andrés López & Cynthia Sanborn (2015). "China in Latin America: lessons for South-South cooperation and sustainable development". *Global Economic Governance Initiative*. Boston University.
- Ray, Rebecca & Kevin Gallagher (2015). "China-Latin America Economic Bulletin 2015 Edition". *Boston: Working Group on Development and Environment in the Americas, Global Economic Governance Initiative*. Discussion Paper, 9.
- Ray, Rebecca, Kevin Gallagher y Rudy Sarmiento (2016). "Boletín Económico China-América Latina". *Boletín Económico China-América Latina*, 3.
- República Popular China, Ministerio de Asuntos Exteriores (2008). Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe. Recuperado el 10/11/2016 de <http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t521035.shtml>.
- Rosen, Daniel H. (2003). "How China is eating Mexico's lunch: the Maquiladora system's comparative advantage is being challenged head on". *The International Economy* (Spring).
- Santiso, Javier (2006). *China: A helping hand for Latin America?* n.º 23. OECD Publishing.
- Shambaugh, David & Rodrio Maciel (2009). "China's Multidimensional Thrust into the Latin American Region". Third International Conference of the China-Brazil Business Council.
- Trinh, Tamara *et al.* (2006). "China's commodity hunger". *Iron and steel* 23(2): 9-10.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), World Investment Report (2009). *China Country Fact Sheet*.
- Velásquez, Samuel Ortiz y Enrique Dussel Peters (2016). "La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe y China: ¿promueve la integración o desintegración comercial?". *Centro de Estudios China-México*.
- Watts, Jonathan (2013). "China's exploitation of Latin American natural resources raises concern". *The Guardian*.
- Wu, Baiyi (2013). *Opportunities along with Transformation a Multi-perspective Analysis of the China-Latin American Relations*. Beijing: Economy & Management Publishing Press.
- Wu, Baiyi, Weiguang Liu & Tongchang Cai (2013). *Yellow Book of Latin America and the Caribbean, 2012-2013*. Beijing: Social Science Academic Press.
- Zhang, Mingde (2013). "Another Look at the Opportunity and Challenge in Developing Sino-American Relations". *Journal of Latin American Studies* 35(5): 13.
- Zhao, Suisheng (2014). "Foreign Policy Implications of Chinese Nationalism Revisited: the Strident Turn". *Journal of Contemporary China* 22(85): 535-553.

Bases de datos

- Banco Mundial (s/f). “World Development Indicators.” Base de datos en línea. Recuperado el 15/8/2016 de <http://databank.worldbank.org>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2013). *Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: Cepal / Naciones Unidas.
- _____ (2015a). *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: Cepal / Naciones Unidas. Recuperado el 28/7/2016 de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38215/S1500534_en.pdf.
- _____ (2015b). *Latin America and the Caribbean and China: Towards a New Era in Economic Cooperation*. Santiago de Chile: Cepal/Naciones Unidas. Recuperado el 1/7/2016 de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38197/S1500388_en.pdf.
- _____ (2014). “Economic infrastructure Gap and Investment in Latin America Database 19802012”. EII-LAC-DB. *FAL Bulletin n.º 332*.
- _____ (2013). “Summit on the Global Agenda”. Abu Dhabi, 18-20 de noviembre.
- Comtrade (2015). Base de datos estadísticos del Comercio para las Naciones Unidas. Recuperado el 15/7/2016 de <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China (2008). *Documento íntegro y completo sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe*. Recuperado el 3/12/2016 de goo.gl/plvp5m.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2015a). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2015*. París: OECD Publishing. Recuperado de http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat-2015-en-fr.
- _____ (2015b). *OECD Economic Surveys: China 2015*. París: OECD Publishing. Recuperado el 29/7/2016 de http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chn-2015-en.
- _____ (2014). “Policy challenges for the next 50 years”. *OECD Economic Policy Paper*. París: OECD Publishing. Recuperado el 16/8/2016 de goo.gl/YK7nOI.
- _____ (2013). *Perspectives on Global Development 2013: Industrial Policies in a Changing World*. París: OECD Publishing. Recuperado el 14/8/2016 de goo.gl/9jMla2.
- OCDE/ Corporación Andina de Fomento [CAF] / Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2014). *Perspectivas económicas de América Latina 2015: Educación, competencias e innovación para el desarrollo*. París: OECD Publishing. Recuperado el 12/7/2016 de <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-es>.
- _____ (2013). *Perspectivas económicas de América Latina 2014: Logística y competitividad para el desarrollo*. París: OECD Publishing. Recuperado el 15/7/2016 de <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2014-es>.
- United Nations Statistics Division (s/f). “UN Comtrade: United Nations Commodity Trade Statistics Database”. Recuperado el 9/11/2016 de <https://comtrade.un.org>.

Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y China

Free trade agreement between China and Mercosur: an analysis of the impact on the Uruguayan economy

Sebastián Torres Ledezma

Posdoctoral en Economía del Consejo de Investigaciones
Económicas y Sociales del Reino Unido (ESRC)

Correo electrónico: maguilatorres@hotmail.com

Recibido: 29-agosto-2016. Aceptado: 8-diciembre-2016.

Resumen

La inserción internacional de los países constituye un elemento central para alcanzar elevados niveles de desarrollo humano. Durante la última década, la presencia económica china en América Latina ha aumentado de forma sostenida. A pesar de la creciente importancia de este fenómeno, aún son escasos los estudios sobre los impactos que una profundización del vínculo comercial con el gigante asiático podría tener en la matriz productiva de los países de la región. Este trabajo clasifica el intercambio comercial según su contenido tecnológico y analiza los efectos en diferentes sectores productivos de la economía uruguaya ante la eventual firma de un tratado de libre comercio entre China y el Mercosur. El estudio identifica tres escenarios: 1) mejora en las condiciones de acceso de los productos agropecuarios uruguayos, 2) aumento de las importaciones desde China en sectores que en la actualidad poseen una protección arancelaria efectiva, y 3) pérdida de preferencia en el mercado regional de los productos uruguayos frente a los productos chinos. Adicionalmente, para estos sectores en particular, se incluyen datos de producción y de personal ocupado. En sus conclusiones, el texto señala los principales desafíos en materia de inserción internacional y política productiva para Uruguay, en el marco de una profundización del relacionamiento comercial con China en el largo plazo.

Palabras claves: inserción internacional, matriz productiva, Uruguay, China, Mercosur.

Abstract

A country's international insertion constitutes a key element to attain a high level of human development. During the last decade, the Chinese economic presence in Latin America has grown steadily. However, there are only a few studies focusing on the effects of this phenomenon on the Latin American countries productive structure. This article classifies foreign trade according to its technological content and analyzes the

effects of the signing of a free trade agreement between China and Mercosur on different Uruguayan productive sectors. The study identifies three scenarios: 1) a better access for Uruguayan agricultural products into the Chinese market, 2) a growing volume of imports from China, and 3) a loss of regional market preference of Uruguayan products vis a vis the Chinese ones. In addition, for these sectors, the article includes data on production and employment. In its conclusions, the paper highlights the main international trade and industrial policy challenges for Uruguay of a new strategic long run relation with China.

Keywords: international insertion, productive matrix, Uruguay, China, Mercosur.

1. Introducción¹

En 2050, el Producto Bruto Interno (PBI) de China superará en más del 50% al de Estados Unidos, al tiempo que Brasil se habrá convertido en la quinta economía del planeta (PWC, 2015). Como resultado de estas profundas transformaciones en el orden económico mundial, la inserción internacional de América Latina enfrentará nuevos y complejos desafíos. En el aspecto comercial, la Organización Mundial de Comercio (OMC) señala que entre 2001 y 2012 entraron en vigencia 160 tratados regionales (OMC, s/f). China, en particular, ha ratificado acuerdos de libre comercio con más de 20 países y su ambiciosa agenda de política exterior incorpora diversos espacios de coordinación que se extienden al terreno militar, cultural y energético.²

Como ejemplo de lo anterior, durante la Cumbre de Asia Oriental celebrada en Phnom Penh en 2012, los líderes de 16 países de Asia y Oceanía (los 10 Estados miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, China, Japón, Corea del Sur, India, Australia y Nueva Zelanda) acordaron el comienzo de negociaciones conducentes a la conformación de una Asociación Económica Integral Regional (RCEP). De concretarse esta iniciativa, como señalan Caetano, Armas y Torres (2014), surgiría en Oriente una zona de libre comercio constituida por la mitad de la población mundial.

En lo que refiere a América Latina, la inversión china entre los años 2014 y 2015 se incrementó de 12 850 millones de dólares a 21 460 millones de dólares (67% de aumento en tan solo un año) y el volumen total de comercio alcanzó en 2015 los 26 360 millones de dólares (20 veces más que en el año 2000) (*El Nuevo Diario*, 2016). Por otra parte, el apoyo financiero chino para la cooperación con América Latina asciende en la actualidad a más de 80 000 millones de dólares. Esta financiación incluye el Fondo de Inversión para Cooperación en Capacidad Productiva China-América Latina (30 000 millones) (*Xinhua Español*, 2015), el Fondo de Cooperación para la Expansión de la Capacidad Productiva entre China y Brasil (20 000 millones) (*Terra.com*, 2015), préstamos especiales en infraestructura en el marco de la cooperación “1 + 3 + 6” (*Panorámica*, 2015), (20 000 millones) y el Fondo de Cooperación China-América Latina (10 000 millones), entre otros.

1 El autor agradece a Pablo Alcetegaray por su colaboración en el procesamiento e interpretación de los datos de comercio exterior analizados en este artículo.

2 En el marco de esta agenda podría señalarse a la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), fundada el 8 de abril de 1996 por China, Rusia, y cuatro Estados de la ex Unión Soviética (y que incluye además a India, Pakistán e Irán como países observadores).

El impacto de este nuevo centro económico mundial ubicado en Asia remite de manera directa a la creciente demanda por los recursos naturales de la región y a las oportunidades de desarrollo que generen en los diferentes países la exportación de alimentos, energía y minerales (y la inversión vinculada con los sectores de servicios, logística, transporte e infraestructura).

América del Sur en particular, con 400 millones de habitantes y 17 millones de km² de territorio, aproximadamente, posee una de las mayores reservas de hidrocarburos y minerales del planeta: un 65% de las reservas mundiales de litio, un 42% de plata, un 38% de cobre, un 33% de estaño, un 21% de hierro, un 18% de bauxita y un 14% de níquel (Cepal, 2016). En la región se encuentra además un 30% del total de los recursos hídricos renovables del mundo, de los que dependen en gran medida las exportaciones de soja, celulosa, trigo, arroz y carne de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

En este contexto, la profundización del intercambio comercial entre China y el Mercosur debería buscar un balance adecuado entre el logro de las mejores condiciones posibles en términos de negociaciones internacionales y el fomento de una agroindustria que, como motor de crecimiento de nuestros países, se constituya en la base de un modelo de desarrollo con un cuidado responsable del medioambiente (Dussel, 2014; Lall & Wess, 2004; Rosales y Kuwayama, 2012).

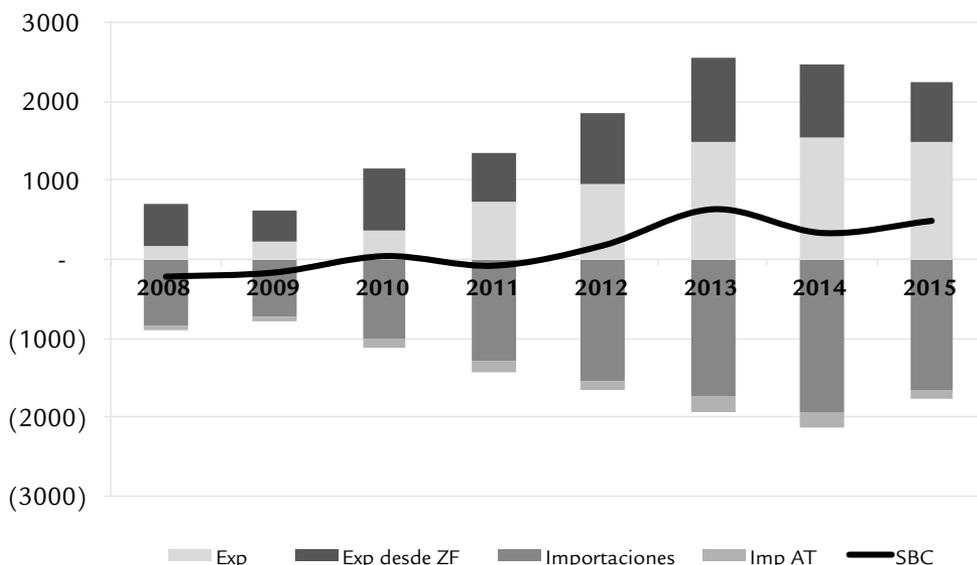
En el siguiente capítulo se describe el intercambio comercial entre Uruguay y China, clasificándose las exportaciones e importaciones según su contenido tecnológico. Posteriormente, se estudia el impacto sobre la estructura productiva uruguaya de la firma de un tratado de libre comercio entre China y el Mercosur, distinguiendo tres posibles efectos: 1) mejora en las condiciones de acceso de productos agropecuarios a China, 2) aumento de las importaciones uruguayas desde China en sectores que en la actualidad poseen una protección arancelaria efectiva, y 3) pérdida de preferencia en el mercado regional de los productos uruguayos frente a los productos chinos. El texto concluye señalando las principales oportunidades y desafíos en materia productiva, ante una eventual profundización del intercambio comercial entre Uruguay y China.

2. Evolución del comercio entre Uruguay y China

2.1 Exportaciones uruguayas a China

Desde el año 2015, China es el principal socio comercial de Uruguay, representando los 3800 millones de dólares anuales de exportaciones e importaciones entre ambos países, lo que equivale al 22% del volumen total de comercio del país sudamericano.³

Gráfico 1
Evolución del intercambio comercial entre Uruguay y China
(valores en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), Uruguay XXI y Trade Map (ITC, 2015).

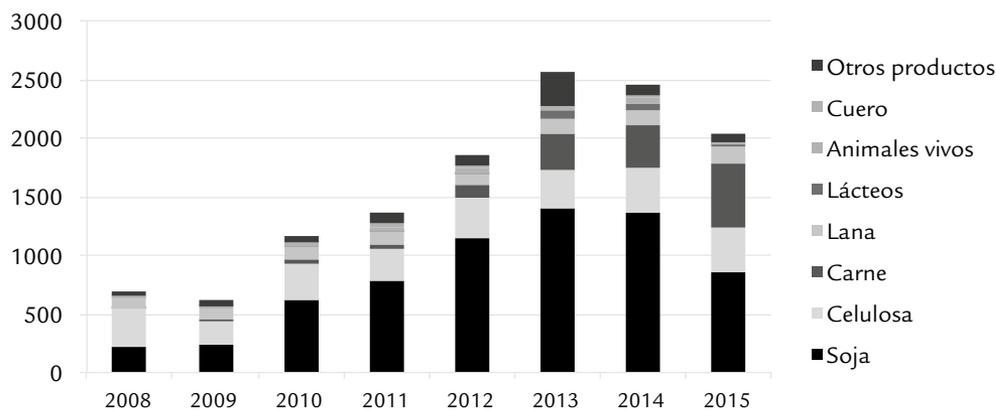
Como se observa en el gráfico 1, el comercio entre ambos países ha experimentado un incremento sustancial durante los últimos años. En particular, en el año 2015, las exportaciones ascendieron a 2037 millones de dólares.⁴ Un aspecto a destacar es la alta concentración de las exportaciones uruguayas por producto: en el año 2015, los tres principales productos acumularon el 88% del total exportado (gráfico 2).

3 Dicha cifra corresponde a los datos oficiales de Aduana y una estimación de lo que se exporta desde las Zonas Francas, utilizando datos espejo de China.

4 El 2014 fue el año récord en las exportaciones uruguayas con destino a China, las cuales totalizaron 2563 millones de dólares. Por otra parte, las exportaciones pueden estar sobreestimadas dado que para "captar" la información de las exportaciones realizadas desde Zona Franca se tomaron los datos de las importaciones Chinas desde Uruguay en valores CIF (Cost Insurance and Freight) tanto para la soja, como para la celulosa.

Gráfico 2

Evolución de las exportaciones uruguayas hacia China discriminadas por producto
(valores en miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DNA y Trade Map (2015).

El principal producto exportado por Uruguay a China fue la soja en semillas (856 millones de dólares, 42% del total exportado)⁵ y el segundo “productos cárnicos” (543 millones de dólares). China fue el principal destino de las exportaciones cárnicas de Uruguay (por delante de EE. UU.), alcanzando el 34% de las mismas durante el 2015.⁶ Esta cifra se explica principalmente por un incremento en la demanda de carne vacuna por parte de China a partir del tercer trimestre de 2012 (Carve 850 AM, 2016).

Australia, al igual que Uruguay, enfrenta el arancel MFN (nación más favorecida)⁷ para la entrada de dichos productos, mientras que Nueva Zelanda, en el marco de un acuerdo preferencial con China, enfrenta aranceles sustancialmente menores. Las negociaciones comerciales de los países de Asia-Pacífico, mediante el denominado Partenariado Económico Regional Comprehensive (RCEP), llevarán a que Nueva Zelanda profundice las preferencias, de igual forma a que Australia mejore las condiciones actuales de acceso al mercado chino.

Dentro de los productos exportados por Uruguay a China, las exportaciones de celulosa se ubican en tercera posición: en el año 2015 totalizaron 388 millones de dólares. Una característica de las mismas es que son efectuadas en su totalidad desde zonas francas. China se posiciona como el principal destino de estas exportaciones, al concentrar aproximadamente el 35% del total de celulosa exportada por Uruguay.

El siguiente producto en importancia (lana) alcanzó los 137 millones de dólares en 2015. Los subproductos con mayor incidencia fueron la lana sucia o desgrasada (83 millones de dólares) y tops de lana (50,2 millones de dólares). China fue el principal receptor de las exportaciones uruguayas, representando casi un 55% del total

5 China es el principal destino de las exportaciones de soja, concentrando el 76% del total exportado por Uruguay en el año 2015. Hay que señalar que 242 millones de dólares fueron exportados desde la zona franca de Nueva Palmira.

6 Estas exportaciones corresponden principalmente a carne vacuna (89%).

7 Arancel que varía según el producto en cuestión entre un 15% y un 25% y existen casos de aranceles mixtos (específico + *ad valorem*).

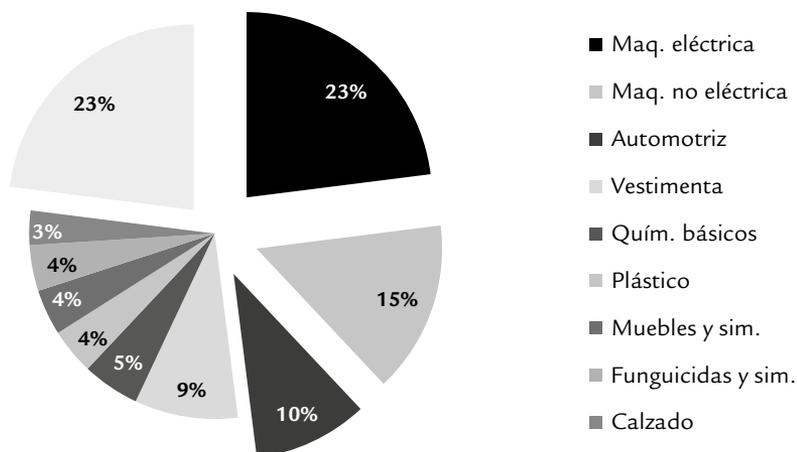
exportado en el rubro.⁸ Además, un rubro que ha tomado importancia en los últimos dos años dentro de las exportaciones a China es el sector lácteo. Mientras que el promedio exportado durante el período 2010-2012 fue inferior a los 10 millones de dólares anuales, para el período 2013-2014 el mismo se ubicó alrededor de los 68 millones de dólares.

2.2 Importaciones uruguayas desde China

En lo que respecta a las importaciones uruguayas que tienen como origen China durante el 2015, estas ascendieron a 1763 millones de dólares,⁹ cifra 17% inferior a la registrada durante el 2014; igualmente, China se posiciona como principal origen de las importaciones, dado que Uruguay experimentó una caída generalizada de los montos importados. Si bien las importaciones se encuentran más atomizadas que las exportaciones, igualmente los siguientes rubros concentran más del 75% del total: maquinaria (tanto eléctrica como no), artefactos eléctricos, vehículos automotores, plásticos, funguicidas y similares, vestimenta, productos químicos básicos y calzados (gráfico 3).

Gráfico 3

Composición de las importaciones uruguayas desde China en 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DNA y Comtrade (2015).

El principal rubro de importación fue el de maquinaria eléctrica, acumulando 395 millones de dólares (23% del total importado). China fue el principal origen de este tipo de producto durante el año 2015, representando poco más del 30%. Los principales productos importados fueron teléfonos celulares (123 millones de dólares), televisores (34 millones de dólares), partes de equipo aerogeneradores (30 millones de dólares) y células fotovoltaicas en módulos o paneles (27 millones de dólares).

2.3 Intercambio comercial según contenido tecnológico

A continuación, se clasifican los productos exportados e importados según su contenido tecnológico, siguiendo a Lall (2000) y ajustando aquellos productos no clasificados

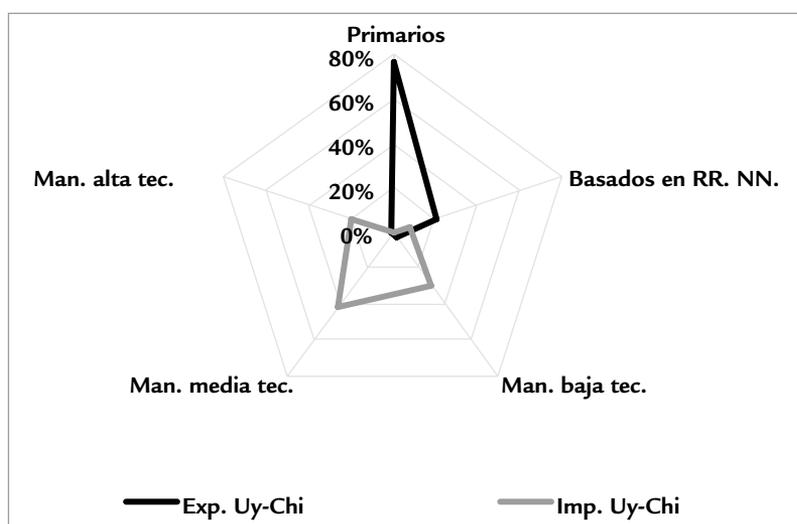
8 Uruguay se ha ubicado entre los siete principales países proveedores a China de estos productos.

9 Incluye las importaciones efectuadas bajo el régimen de admisión temporaria.

por la metodología anterior mediante la clasificación de la OCDE (Hatzichronoglou, 1997). Este análisis muestra que los productos primarios representaron el 76% del total exportado durante el 2015 (1397 millones de dólares), la categoría de bienes “basados en recursos naturales” el 21% (386 millones de dólares)¹⁰ y las manufacturas de “baja tecnología” el 3% (65 millones de dólares).

Dentro de estas últimas se destacan las exportaciones de tops de lana (77%), las de cuero curtidos al *wet blue* (14%) y las de madera aserrada (7%).¹¹ Es de destacar a su vez que la suma de las exportaciones de manufacturas de “media y alta tecnología” no llega a representar el 1% del total exportado.¹²

Gráfico 4
Análisis del comercio bilateral Uruguay-China para el año 2015
según contenido tecnológico



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de BCU y Uruguay XXI (2015).

Por su parte, las importaciones uruguayas desde China se encuentran concentradas en tres grupos: manufacturas de baja, media y alta tecnología, representando un 29%, 42% y 20% del total, respectivamente.

Dentro de las importaciones de baja tecnología se destacan aquellas de vestimenta, calzado, textiles, metalurgia y productos plásticos. Por su parte, las importaciones clasificadas como de mediana tecnología refieren principalmente a importaciones de vehículos de transporte (automóviles, motos y *kits* para el ensamble de vehículos), y las de alta tecnología incluyen maquinaria en general (electrodomésticos), y maquinaria eléctrica (celulares, *laptops* y *tablets*).

¹⁰ La celulosa representa el 91% de las mismas.

¹¹ Hay que destacar que a pesar de ser consideradas como manufacturas de baja tecnología, el principal factor competitivo para Uruguay en este tipo de producto es el acceso a la materia prima.

¹² Existe un porcentaje de productos exportados por Uruguay que según la clasificación utilizada quedan catalogados como “otros”.

3. Impactos en Uruguay de la profundización del acceso al mercado chino¹³

Considerando el patrón de comercio anteriormente descrito, se analizan a continuación los principales efectos que sobre los sectores productivos de la economía uruguaya tendría la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y China.

El estudio identifica tres posibles impactos: 1) mejora en las condiciones de acceso de productos agropecuarios a China, 2) aumento de las importaciones uruguayas desde China en sectores que actualmente poseen una protección arancelaria efectiva, y 3) pérdida de preferencia en el mercado regional de los productos uruguayos frente a los productos chinos. El análisis se focaliza en el comercio de bienes, contrasta los aranceles efectivamente cobrados y las importaciones, y asume una desgravación total del universo de productos al cabo de un lapso determinado.

3.1 Mejora en las condiciones de acceso de productos agropecuarios a China

Los principales pronósticos respecto del crecimiento chino para las próximas décadas coinciden en señalar que la demanda por productos primarios se mantendrá en niveles elevados (McKinsey, 2012). Por ende, podría esperarse un aumento de las exportaciones uruguayas de productos primarios como la soja, carne (principalmente bovina y en menor medida ovina), cueros en bruto, lana en bruto, tops de lana y pasta de celulosa.

En lo que refiere a la soja, las importaciones totales chinas acumularon 40 000 millones de dólares durante el año 2015. Los principales países proveedores de dicho producto fueron Brasil, Estados Unidos, Argentina y Uruguay (43%, 33%, 10% y 6% del total importado, respectivamente). El arancel que tributan las exportaciones uruguayas es el MFN que se sitúa en 3% y es el que enfrentan sus principales proveedores. Un posible acuerdo comercial entre los países del Mercosur y China pondría en mejor posicionamiento a estos últimos frente a las exportaciones desde Estados Unidos de Norteamérica.

Por su parte, las importaciones chinas de carne vacuna totalizaron 2271 millones de dólares durante el año 2015, cifra casi diez veces superior a la registrada durante el 2012. Los principales países proveedores fueron Australia, Uruguay, Nueva Zelanda, Brasil y Argentina, representando cada uno un 33%, 22%, 16%, 13% y 9% del total, respectivamente. En la actualidad, los proveedores de este tipo de producto enfrentan un arancel de entrada aproximado de 12%, a excepción de Nueva Zelanda, que no tributa arancel a la entrada. En lo que respecta a la carne ovina, las importaciones ascendieron a 730 millones de dólares, siendo los únicos proveedores Nueva Zelanda, Australia y Uruguay (70%, 29% y 1%, respectivamente). Hay que considerar que a partir de 2016 Nueva Zelanda no enfrenta arancel a la entrada, mientras que Australia y Uruguay tributan un 9% y un 12%, respectivamente.

La pasta de celulosa en la actualidad no posee arancel de importación, por tanto, un acuerdo comercial no tendría mayor incidencia en los volúmenes comerciados. En 2015, las importaciones chinas de pasta de celulosa fueron de 9,9 mil millones de dólares

¹³ Para complementar este análisis, se deberían efectuar estudios de los precios de importación, así como intentar diferenciar productos dentro de un mismo capítulo.

(Uruguay representó el 5,8%). Por su parte, las importaciones chinas de lana, tops y tejidos de lana ascendieron a 3420 millones de dólares durante el 2015. Uruguay es al momento el cuarto proveedor de lana en bruto a dicho destino (3,7% del total), detrás de Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica (63,6%, 13,5% y 7,4%, respectivamente).¹⁴

En lo que respecta a los tops, las importaciones chinas totalizaron 93,9 millones de dólares (Uruguay concentró el 55%). Los principales proveedores (al igual que Uruguay) enfrentan un arancel de 38% a la importación. Estos productos están sujetos a contingente arancelario y China los excluye además en su lista de desgravación, por lo que la posibilidad de incluir los mismos en un tratado de libre comercio no parece muy factible en el corto plazo.

Durante el 2015, China importó cueros bovinos en bruto por un valor de 7,5 millones de dólares. Si bien la participación de los productos uruguayos dentro del total importado por China es insignificante (1,3%), las exportaciones de cuero en bruto tienen un efecto importante a escala nacional, al disminuir la oferta de cueros frescos disponibles¹⁵ para su industrialización (afectando los encadenamientos posteriores de la cadena productiva).

El arancel que enfrenta varía entre 6% y 8%, según el producto. Dentro de los principales proveedores únicamente Nueva Zelanda no enfrenta arancel de importación. Hay que destacar que en Uruguay los cueros en bruto poseen una detracción a las exportaciones (lo que estaría reflejando el interés de que los mismos se exporten con algún nivel mínimo de industrialización). La firma de un TLC entre China y el Mercosur tendría, entonces, como resultado un aumento de la participación de mercado de los productos agropecuarios uruguayos en China (dado que por lo menos se estarían igualando las condiciones de acceso con respecto a los dos competidores uruguayos en la mayoría de estos rubros: Nueva Zelanda y Australia).

En resumen, los efectos sobre las exportaciones de celulosa no serían significativos, y habría un efecto positivo sobre las ventas de soja. El arroz, la lana sucia y los tops son productos que podrían beneficiarse por el acuerdo (aunque es necesario señalar que China no los ha incluido en las negociaciones recientes con Chile y Perú).

En el rubro carne, la rebaja arancelaria podría ser significativa, por lo que este sector mejoraría su posicionamiento. Por su parte, los lácteos podrían ser un sector que se beneficie, dado que en la actualidad las exportaciones son bajas y China posee aranceles de entre un 10 y un 20% (leche en polvo, lactosueros y quesos, entre otros).

Otros potenciales rubros para creación de comercio pueden ser los productos *gourmet*, tales como aceite de oliva (la inserción del mismo depende de la imagen país, dado que los competidores actuales tienen una imagen muy fuerte como proveedores de aceite de oliva de calidad), vinos de calidad preferente (Uruguay está realizando una apuesta fuerte a la variedad Tannat para que se conozca a escala mundial) y miel (Uruguay de seguro va a tener problemas para la colocación de la misma en Europa y EE. UU. y tal vez China pueda servir como mercado sustituto).

14 China posee cuotas para la importación de algunas posiciones, como por ejemplo, los tops con un 3% de arancel intracuota para 80 mil toneladas y un arancel fuera de la cuota de 38%; no se especifica información de cómo se maneja la misma.

15 Las exportaciones de cuero en bruto han exhibido un crecimiento muy significativo durante años, tanto en Uruguay como en Argentina y Brasil.

Tabla 1
Creación de comercio

Producto	Arancel%
Miel natural	15%
Vinos (vinos de calidad preferente)	14%
Aceite de oliva	10%
Preparaciones de carne	15%
Cítricos	12%
Quesos	12%
Leche en polvo	10%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de BCU y Uruguay XXI (2015).

3.2 Aumento de las importaciones uruguayas desde China en sectores que actualmente poseen una protección arancelaria efectiva

Uruguay en la actualidad no aplica la estructura del Arancel Externo Común (AEC) en su totalidad, ya que existen diferentes regímenes (lista nacional de excepciones, bienes de capital, bienes intermedios e insumos agropecuarios) que hacen que el arancel efectivamente aplicado por Uruguay difiera del AEC. La reducción de los aranceles aplicados a productos chinos provocaría un desplazamiento de las importaciones tanto extrazona como intrazona (así como de producción doméstica a favor de las importaciones de origen chino).

Un primer grupo de productos está integrado por vestimenta, calzado, algunos tejidos, paraguas, artículos de relojería y similares, en el cual las exportaciones de China poseen una alta participación, a pesar de que Uruguay aplica actualmente aranceles elevados (a terceros países). La ganancia en términos de preferencia de los productos anteriores sería muy significativa, por lo que es lógico esperar un aumento sustantivo de las importaciones de los mismos.¹⁶

El impacto en rubros como el calzado y la vestimenta sería de una magnitud considerable. Estos sectores intentan diferenciar sus productos y apuestan a determinados nichos de mercado como estrategia para subsistir. Si bien existe una pérdida, tanto de empresas como de mano de obra en estos sectores (que se ha transformado en una tendencia durante los últimos 20 años), un acuerdo comercial en el cual se disminuya la protección a dichos sectores aceleraría este proceso.

En el caso del calzado, considerando que tanto Argentina como Brasil tienen medidas proteccionistas contra China (y otros países como Colombia las han impuesto de forma reciente), no parece factible que en un acuerdo Mercosur-China se incluya este rubro.¹⁷ Un aspecto clave a analizar en el marco de estas negociaciones es la herramienta de compras públicas, dado que representa una importante fuente de

16 Tanto el sector vestimenta como el sector calzado se han visto afectados por las importaciones desde el país asiático, por lo que una disminución en el arancel efectivo pondría en mayores aprietos a dichos sectores.

17 El precio promedio de importación desde China no alcanzó a seis dólares (2015 y 2016), por lo que con un arancel de 25-35% quedaría en promedio en unos diez dólares.

demanda tanto para el sector vestimenta como para el calzado (Uruguay debería en este sentido resguardarlas).

Los sectores potencialmente afectados incluyen al textil en la etapa de tejidos, los plásticos en las etapas de producción, los productos químicos (pinturas, productos de limpieza, extractos curtientes, etc.), a excepción de los agroquímicos, y el sector de las cerámicas. En el sector automotriz el posible impacto sería mediante la relocalización de plantas chinas en Argentina o Brasil. En el caso del papel (que al momento está siendo un bien transable), se podría sustituir la producción nacional, mientras que en el sector metalúrgico los productos más sensibles podrían ser los tubos y perfiles, así como los productos de acero estructural.

Tabla 2
Sectores potencialmente afectados

Sector	Personal ocupado	Arancel aplicado	Observaciones
Fab. calzado	950	Entre 25% y 35%	
Vestimenta	6650	20%	
Ropa de cama	750	20%	
Textil	1395	Entre 16% y 20%	
Prod. plásticos	4360	Entre 14% y 16%	No incluye formas primarias
Prod. químicos	3800	Entre 12% y 18%	Arancel a agroquímicos 0%
Cerámicas	726	Entre 10% y 14%	
Automotriz	3500	23%	El arancel refiere a vehículos
Papel	2500	Entre 12% y 16%	Incluye celulosa
Metalurgia	6850	Entre 14% y 20%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de BCU y Uruguay XXI (2015).

En lo que respecta a la maquinaria¹⁸ gran parte de la misma está clasificada como bienes de capital (0%, o en su defecto, 2% de arancel), por tanto, no existiría un efecto significativo. Por su parte, en productos de electrónica o telecomunicaciones, clasificados como bienes de informática y telecomunicaciones, el impacto al igual que en el caso anterior no sería significativo.

Aquellos bienes que poseen una protección efectiva media (o media alta) y para los que existe producción en el ámbito nacional (y la misma es volcada principalmente al mercado interno), también podrían verse significativamente afectados.¹⁹ Dentro de este grupo, aquellos que son mano de obra intensiva y en el que el costo relativo de transporte es bajo, podrían estar los rubros con un resultado más crítico (químicos básicos, otros productos químicos, manufacturas y artículos de metal, muebles, productos cerámicos, artículos de oficina y artículos de caucho, entre otros).

18 Existen productos que poseen una tasa global arancelaria (TGA) diferente de 0% o 2%: aquellos en los cuales Uruguay tiene alguna capacidad de producción y vinculados con el sector automotriz.

19 Que destinen gran parte de su producción al mercado interno y que dispongan de un arancel medio y medio-alto podría ser indicativo de que no son competitivos a escala global.

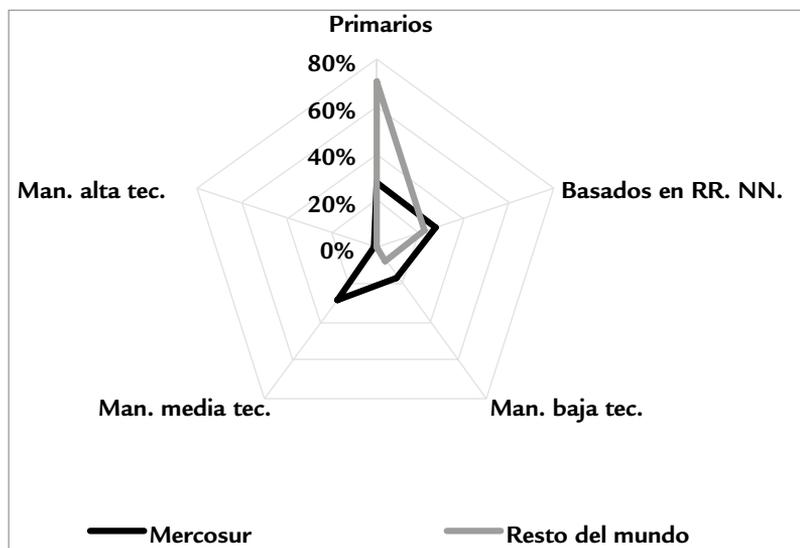
3.3 Pérdida de preferencia en el mercado regional de los productos uruguayos frente a productos chinos

La firma de un tratado de libre comercio con China podría también implicar una disminución de las exportaciones uruguayas hacia el Mercosur en aquellos productos en los cuales sus socios comerciales poseen una protección efectiva (arancelaria o de otra índole) frente a las importaciones de China. Un ejemplo de lo anterior serían las inversiones chinas localizadas en Uruguay que tienen como finalidad abastecer el mercado regional. Dentro de las mismas, se encuentran las empresas de ensamblado automotriz, que destinan el 100% de su producción al mercado regional (y en el cual Argentina y Brasil aplican un arancel de 35% a vehículos de extrazona).

El mercado regional es de suma importancia para Uruguay, ya que es el destino de la gran mayoría de las exportaciones de productos industriales.²⁰ Mientras que el 90% de lo exportado por Uruguay a países de extrazona corresponde a productos primarios y basados en recursos naturales,²¹ estos solo representan el 54% del total exportado a los países del Mercosur (gráfico 5).

Otros sectores potencialmente afectados serían aquellos caracterizados como “mano de obra intensivos”. Es ampliamente reconocida la competitividad de los productos chinos en el sector textil, vestimenta, calzado y fabricación de ropa de cama. En vestimenta y ropa de cama, más del 83% del total exportado por Uruguay tiene como destino el Mercosur.

Gráfico 5
Exportaciones uruguayas discriminadas según destino y nivel tecnológico para el año 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de BCU y Uruguay XXI (2015).

20 Lo anterior puede deberse a múltiples factores (dependiendo del sector) y no solo a una falta de competitividad para acceder a mercados globales (existencia de cadenas globales de valor a escala regional, costos de transporte significativos relativos al costo del producto y comercio intrafirmas).

21 Incluye las exportaciones desde Zonas Francas.

Existe finalmente un amplio espectro de sectores que podrían verse afectados por el acuerdo comercial y que no forman parte de los grupos descritos con anterioridad. Estos son sectores en los que el Mercosur posee un arancel que funciona como barrera de entrada (y tanto Uruguay como China destinan parte de sus exportaciones a Argentina, Brasil y Paraguay).²² Este grupo muy amplio está conformado por ciertos alimentos preparados, químicos básicos, medicamentos, abonos, productos químicos (varios), plástico, productos de caucho, marroquinería, paneles de madera, papel, textiles, artículos de cerámica, vidrio, manufacturas, productos metálicos y maquinaria eléctrica, entre otros.²³

3.4 Sectores potencialmente afectados a escala nacional: cuantificación desagregada de valor agregado y personal ocupado

Para complementar el anterior análisis, se realiza a continuación una descripción de los sectores potencialmente afectados con una apertura de seis dígitos según el sistema armonizado (HS) (OMC, s/f). Para la estimación del Valor Bruto de Producción (VBP) se emplearon dos mecanismos alternativos: 1) se utilizaron datos de la Encuesta de Actividad Económica del INE para el año 2007, actualizándose con los Índices de Volumen Físico (IVF) e Índice de Precios al Productor (IPP) correspondientes a cada rama publicados por la misma institución; o, 2) en el caso de ser posible, se recurrió a datos del Banco Central del Uruguay (BCU) correspondientes a la producción y al PBI por rama. Para los datos de comercio exterior las referencias vienen dadas por las cifras publicadas por el BCU y por la Dirección Nacional de Aduanas (DNA). En lo que respecta al personal ocupado se utilizó información del Banco de Previsión Social (BPS).

Cadena textil-vestimenta

La cadena textil vestimenta representa el 2,8% del PBI industrial y el 6% del empleo.²⁴ El dato del empleo no considera a los trabajadores informales: incluyendo a estos la cifra ascendería a más de 15 000 personas.²⁵ En el 2015, el VBP se puede estimar en 128 millones de dólares para el sector de la vestimenta y en 347 millones para el sector textil (incluye tops de lana y ropa de cama). Las exportaciones de vestimenta durante el 2015 ascendieron a 13 millones de dólares (75% tiene como destino el Mercosur) y las de productos textiles totalizaron 253 millones de dólares). El sector de vestimenta y ropa de cama podría verse impactado de forma negativa, tanto en el mercado interno como a escala regional, ya que el Mercosur es el destino de gran parte de sus exportaciones.

Químicas básicas y productos químicos²⁶

Durante el 2015, el VBP del sector se situó en 1031 millones de dólares, empleando a cerca de 5300 trabajadores (2300 en el sector de química básica y 3000 en productos

22 Debido a políticas proteccionistas actualmente no están ingresando productos chinos al Mercosur (que si lo harían si no existiesen las mismas), por tanto, el análisis que parte de los productos que actualmente ingresan posee limitaciones importantes.

23 Hay que destacar que en los casos anteriores posiblemente no se pierda solo el mercado destino de exportación: para muchos de los sectores la región funciona como un mercado de “sustento”.

24 Datos para el año 2015 en lo que respecta al PBI (fuente BCU), datos para abril 2016 en lo que respecta al empleo (BPS).

25 Según datos del BPS, el empleo formal se sitúa en 8422 personas en abril de 2016.

26 Excluye industria farmacéutica y abonos.

químicos). Las exportaciones de las químicas básicas durante el 2015 ascendieron a 40,4 millones de dólares, mientras que las de productos químicos ascendieron a 239 millones de dólares. Los impactos sobre este sector se darían en el ámbito del mercado interno y en sus ventas al exterior (que tienen como destino principal los países del Mercosur).

Caucho y plástico

En lo que respecta a plásticos (tanto en formas primarias como artículos) y caucho el VBP para el año 2015 se estima en 579 millones de dólares. El personal ocupado asciende a 4690 personas (650 personas en el sector caucho y 4400 en el sector plástico). Las exportaciones en ese sector totalizaron 233 millones de dólares²⁷ en el 2015, de las cuales el 87% tiene como destino el Mercosur. Por su parte, las exportaciones de caucho y sus productos totalizaron 97 millones de dólares en 2015 (cerca del 90% tiene como destino los países de la región). Este sector se vería afectado tanto en el mercado interno como en sus ventas al exterior, ya que parte de las mismas tiene como destino los países del Mercosur.

Maquinaria eléctrica

Dada la estructura actual del sector a escala nacional, gran parte de los artefactos eléctricos producidos tienen como destino el mercado interno (si bien existen exportaciones significativas de grupos electrógenos, materiales eléctricos, calentadores de agua y conductores). Según estimaciones de la Dirección Nacional de Industrias, el VBP se estima en 300 millones de dólares y el personal ocupado en 3500 personas.

Papel y cartón

El sector de fabricación de papel y cartón podría verse potencialmente afectado tanto en el mercado doméstico como en el mercado regional en un posible acuerdo comercial entre los países del Mercosur y China. Existen varios productos que China actualmente exporta a los países del Mercosur y que Uruguay produce; entre ellos podemos destacar: papel de fotocopia, papel de obra, papel estucado, pañuelos, toallitas y similares.²⁸ Las exportaciones del sector totalizaron 79 millones de dólares durante el pasado año, de las cuales el 86% tuvo como destino los países de la región.²⁹ El personal ocupado se estima en 745 personas (para el año 2015).

Metalurgia

Otro sector potencialmente afectado es el de la metalurgia. Los principales productos fabricados por Uruguay dentro de este rubro son aquellos que tienen como principales insumos el hierro y acero o el aluminio. El VBP del sector se podría estimar en 740 millones de dólares para el año 2015 y el personal ocupado en 6000 personas.³⁰ En

27 No incluye las exportaciones de muebles de plásticos.

28 Dado que las plantas de celulosa de UPM y Montes del Plata son clasificadas por el INE dentro del mismo sector que las empresas de fabricación de papel, y dado su peso dentro del mismo, resulta muy difícil identificar el VBP correspondiente a cada uno de los subsectores.

29 Si consideramos las Zonas Francas como intrazona, la participación de la región en las exportaciones supera el 90%.

30 Se considera para el mismo las siguientes ramas: industria básica de hierro, acero y metales no ferrosos y fabricación de productos metálicos estructurales (herramienta de obra).

lo que respecta a las exportaciones de hierro y acero y de aluminio, así como sus artículos en el 2015, totalizaron 151 millones de dólares, la mayoría de las cuales tienen como destino los países del Mercosur.

Automotriz

El sector automotriz es un sector tradicionalmente sensible para la mayoría de las economías y, por tanto, en las negociaciones comerciales obtiene un trato diferencial. En el presente trabajo se supone que al igual que los otros productos se llega a una desgravación completa en un determinado lapso. En lo que respecta al sector a escala nacional, las empresas que se verían afectadas son principalmente las ensambladoras, ya que estas ensamblan en gran medida autos de marcas chinas que tienen como destino los mercados de Argentina y Brasil. De concretarse el acuerdo comercial, las empresas chinas no tendrían la necesidad de estar instaladas en algún país del Mercosur para acceder a dicho mercado de forma preferencial; por tanto, no tendrían incentivos para instalarse en alguno de los países miembros del Mercosur. Las exportaciones uruguayas de autos de marcas de origen chino totalizaron 75 millones de dólares en el año 2015. En lo que respecta al personal ocupado, las ensambladoras actualmente emplean a 800 personas.

Muebles

En la actualidad, la producción nacional de muebles está siendo afectada por las importaciones provenientes de China y de otros países del sudeste asiático, pese al arancel de 18% para el ingreso al mercado nacional. El VBP del sector para el 2015 se estima en 97 millones de dólares, mientras que el personal ocupado según datos del BPS se situaría en 2500 personas.³¹

4. Conclusiones

Durante las últimas décadas, China ha contribuido al desplazamiento del centro de gravedad de la economía global desde el Atlántico hacia el Pacífico. La transición productiva en la que este país se encuentra en la actualidad y que ha tenido múltiples repercusiones e impactos a escala mundial, apunta a lograr un crecimiento más equilibrado y sostenible, basado en un aumento del consumo interno, una mayor especialización en el comercio de servicios y un salto en innovación tecnológica.

A largo plazo, este crecimiento más equilibrado podría ser beneficioso para el propio país y para la economía mundial en su conjunto. Un intercambio comercial más diversificado podría fomentar mayores encadenamientos hacia el resto de la economía, garantizando una mejor distribución de la renta generada en los diferentes complejos productivos y un avance en el número de procesos de innovación nacionales que permitan desarrollar bienes y servicios que encuentren en los mercados regionales la escala necesaria para volverse comercialmente rentables.

En materia productiva, los avances en la profundización de la integración entre Uruguay y China tienen entonces el potencial para provocar un salto de calidad en la inserción internacional de nuevas cadenas de valor basadas en el uso intensivo de

31 Dado la alta informalidad del sector se podría estimar en más de 3500 personas los ocupados del sector y un VBP de producción superior a los 30 millones de dólares.

empleo calificado. Del aumento en los niveles de comercio intraindustrial dependerá en gran medida la superación de una inserción internacional basada exclusivamente en la exportación de productos primarios.

Sin embargo, como este estudio lo demuestra, tanto en el vínculo con China como en lo que refiere a la integración productiva de Uruguay con los países de la región, aún queda mucho terreno por avanzar. A modo de ejemplo, mientras que Japón, Tailandia, Malasia y China registraban en el año 2000 una participación de comercio intraindustrial en el total de su comercio regional superior al 65%, en el comercio entre Uruguay y los países del Mercosur esta cifra es aún hoy inferior al 25%.

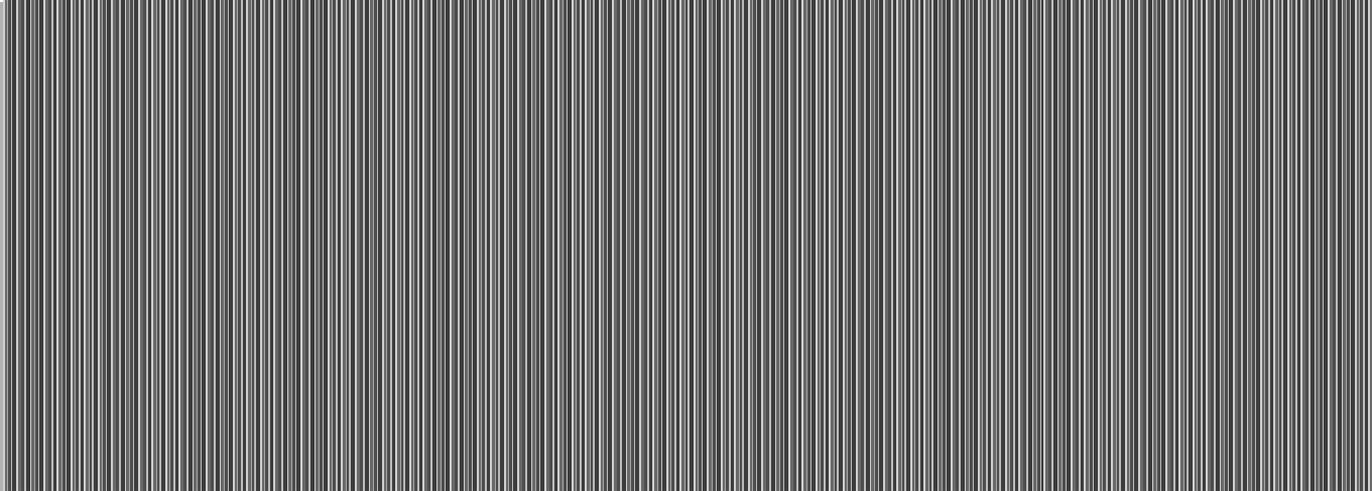
Para su consolidación, la transformación productiva en Uruguay y el desarrollo de nuevas cadenas globales de valor requerirán entonces de dimensiones que trasciendan procesos basados solo en la promoción de inversión extranjera directa en sectores primarios y en una apertura comercial indiscriminada (Blyde, 2014).

El “eje Pekín”, como agenda orientadora de política exterior en materia financiera, comercial y productiva, sintetiza finalmente la necesidad de preservar un justo equilibrio entre las tres áreas que el mismo define. Y esta agenda deberá ser abordada con urgencia, sentido estratégico y profesionalismo, ya que el relacionamiento político que surja del estrecho vínculo con este centro de poder (y con sus respectivas zonas de influencia) trascenderá en el tiempo la esfera de lo estrictamente económico, provocando transformaciones irreversibles, de largo aliento, en la sociedad uruguaya.

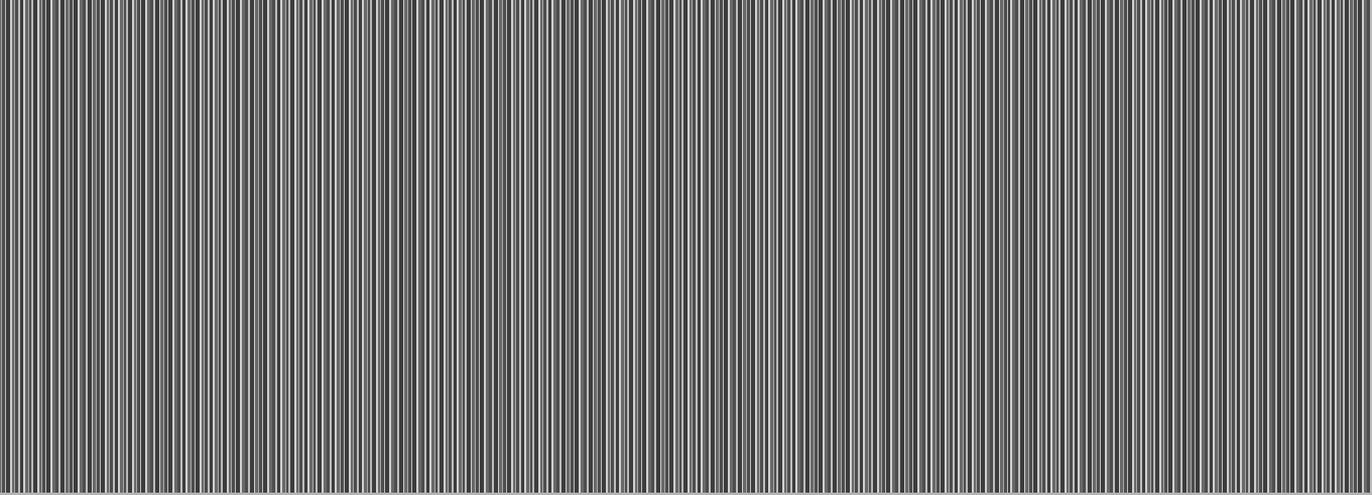
5. Bibliografía

- Banco Central de Uruguay (BCU). “Estadísticas y estudios”. Recuperado el 16/9/2016 de <http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Default.aspx>.
- Blyde, Juan S. ed. (2014). *Synchronized Factories: Latin America and the Caribbean in the Era of Global Value Chains*. Washington D. C.: IDB / Springer Open. Recuperado el 8/9/W de goo.gl/WWr4k4.
- Caetano, Gerardo, Gustavo de Armas y Sebastián Torres (2014). *La provocación del futuro: Retos del desarrollo en el Uruguay de hoy*. Montevideo: Editorial Planeta.
- Carve 850 AM (2016). “Uruguay se consolidó como el principal exportador de carne vacuna a China”. Recuperado el 9/8/2016 de goo.gl/nuqbCY.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2016: hacia una nueva asociación con China*. Santiago de Chile: Cepal.
- _____ (2013). *Recursos naturales en Unasur: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Santiago de Chile: Cepal.
- Dirección Nacional de Aduanas (DNA). “Digesto aduanero uruguayo”. Recuperado el 18/10/2016 de goo.gl/asAFXf.
- Dussel, Enrique (2014). *La inversión extranjera directa de China en América Latina: Diez casos de estudio*. México, D. F.: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- El Nuevo Diario (2016). “China incrementa sus inversiones en América Latina en 67%”. Recuperado el 2/10/2016 de goo.gl/5yg3KR.
- Hatzichronoglou, Thomas (1997). “Revision of the high-technology sector and product classification”. OCDE: STI Working paper 1997/2.

- International Trade Centre [ITC] (2015). *Trade Map*. Recuperado el 15/8/2016 de <http://www.trademap.org/Index.aspx>.
- Lall, Sanjaya & John Wess (2004). "People's Republic of China's competitive threat to Latin America: An analysis for 1990-2002". Working paper n.º 22.
- Lall, Sanjaya (2000). "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-1998". *Journal Oxford Development Studies*, vol. 28. Oxford: QEH Working Paper Series- QEHWPS44.
- McKinsey & Company (2012). *Meet the 2020 Chinese Consumer*. China: McKinsey & Company.
- Organización Mundial del Comercio [OMC] (s/fa). "Acuerdos comerciales regionales". Recuperado el 26/8/2016 de goo.gl/Ycl5tr.
- _____ (s/fb). "Cómo obtener datos arancelarios". Recuperado el 26/8/2016 de goo.gl/V1RzLg.
- Panorámica (2015). "Celac - China: 1+3+6". Recuperado el 2/12/2016 de goo.gl/q5ds9s.
- Price Waterhouse Cooper [PWC]. *World in 2050-The BRICs and beyond: prospects, challenges and opportunities*. Recuperado el 12/9/2016 de goo.gl/cmpYIF.
- Rosales, Osvaldo y Mikio Kuwayama (2012). *China y América Latina y el Caribe: Hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago de Chile: Cepal.
- Terra.com.mx (2015). "Brasil y China anuncian fondo de cooperación de 20 000 millones de dólares". Junio, 26. Recuperado el 14/12/2016 de goo.gl/ewrkNs.
- United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD] (2011). Informe del Secretario General de la Unctad a la XIII Unctad. "La globalización orientada al desarrollo: hacia vías de desarrollo sostenibles e incluyentes". Recuperado el 28/9/2016 de http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catecal/2012-06-18_Unctad.pdf.
- Uruguay XXI (2015). *Informe de comercio exterior de Uruguay*. Recuperado el 9/7/2016 de goo.gl/3ASAot.
- Xinhua Español (2015). "China creará un fondo de 30 000 millones de dólares para cooperación en capacidad productiva con América Latina". Recuperado el 10/10/2016 de goo.gl/qf8j3E.



Entrevista



Crisis, cambios y regionalismo fragmentado en América Latina

Crisis, changes and regionalism fragmented in Latin America

Entrevista a Ernesto Alfredo Vivares

Profesor e investigador de Flacso, Sede Ecuador

Correo electrónico: eavivares@flacso.edu.ec

Por Javier Monroy Díaz

Editor de la revista *Estado & comunes* del IAEN, Ecuador

Correo electrónico: ejaviermonroy@hotmail.com

Elaborado: 3-diciembre-2016. Aprobado: 9-diciembre-2016.



Ernesto Alfredo Vivares

Ernesto Vivares es licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina), máster en Estudios Internacionales por la Universidad de Birmingham y doctor en Política por la Universidad de Sheffield, Inglaterra. Su trabajo como investigador se enfoca en la economía política internacional, el regionalismo y el desarrollo latinoamericano junto a la metodología de la investigación. Sus áreas de docencia en posgrado son la economía política internacional, el regionalismo y la globalización. Es autor del libro *Financing Regional Growth and the Inter American Development Bank* (2013) y editor de *Exploring the New South American Regionalism* (NSAR) (2014).

Para el doctor Ernesto Vivares, pese a los permanentes cambios y períodos de inestabilidad política y económica que vive la región latinoamericana como producto del agotamiento de las ideologías y estructuras inequitativas de desarrollo, la situación no resulta tan difícil como auguran algunos críticos y expertos. Con una mirada más estructural y no coyuntural de la situación, Vivares nos ofrece su punto de vista sobre la crisis que se vive en Venezuela, del modelo de economía política de Costa Rica y del rezago desarrollista que vive la región vinculado a su modelo primario agroexportador y a la carencia de valores agregados en materia educativa y económica. *Estado & comunes* no podía dejar de hablar sobre el futuro poscastrista en Cuba, de las relaciones comerciales del nuevo gobierno de Trump sobre América Latina y de la injerencia de China en los mercados latinoamericanos.

¿Cuál es su punto de vista respecto a las crisis políticas y económicas que atraviesan varios países sudamericanos en este momento como Venezuela o Brasil, por ejemplo?

Yo coloco esto dentro de una pintura más grande. No es la historia del país en sí mismo, sino del contexto mundial y regional histórico y económico político que conlleva a esta transformación que se está viviendo. No son síntomas aislados, sino que son síntomas regionales y globales de un cambio de orden histórico caracterizado por avances y retrocesos en el conflicto entre capital y trabajo, entre democracia y dictaduras, entre mercados y Estados. Ciclos y procesos muy cercanos al concepto de movimientos históricos de Polanyi que comienza con el surgimiento de la Pax Americana y el matrimonio entre el keynesianismo y la doctrina Monroe que generaron una economía global liberal basada en la hegemonía de EE. UU. y Europa. Este orden entra en su primera gran crisis en Vietnam que desencadena la primera victoria del mercado sobre el Estado y la sociedad a comienzos de la década de 1970 con la eliminación de la atadura del dólar al oro, el surgimiento de los paraísos fiscales y la idea de construir grandes mercados regionales institucionalizados como la Unión Europea. En Latinoamérica la respuesta estatal fue entonces el desarrollismo de base militar, fuertemente marcado en Brasil y Argentina, lo que colapsó tras la crisis de deuda y guerra de Malvinas, abriendo la puerta al desarrollo neoliberal conservador en la región que llega de la mano de la democracia. Pero el ciclo vuelve a repetirse y ya a finales de la década de 1990 las crisis financieras y estallidos sociales en Ecuador y Argentina marcaron el fin de este ciclo y el comienzo de otro, el de los Gobiernos progresistas de orientación a enfrentar la inequidad, la inestabilidad política y la inserción internacional.

Este último ciclo se extiende hasta finales del 2013 cuando comienza el fin del viento de cola que los empujó, el ciclo de los *commodities*. Si observamos, todos estos ciclos cortos de diez años hacen parte de un complejo proceso de transformación en el cual se pasó de un modelo de sustitución de importaciones a un modelo de globalización neoliberal, y de allí a la crisis de transformación y desarrollo de hoy. Lo más interesante de todo es que esto no ha sido solo en Latinoamérica sino que se halla inscrito dentro de la transformación de un orden histórico mundial, dentro del surgimiento del regionalismo sudamericano como parte de la reconfiguración de las Américas en tanto hegemonía en un mundo que gira del Atlántico Norte al Sur del Asia Pacífico. Esta transformación es la base de lo que hoy presenciamos como estancamiento del comercio mundial, destrucción del medioambiente global, agotamiento de las instituciones de Bretton Woods, crisis generadas por la paz liberal y las

intervenciones armadas. En síntesis, un agotamiento de los paradigmas de desarrollo, de los modelos y las estrategias históricas que marcaron el siglo xx y comienzos del siglo xxi en términos de desarrollo, entre ellos, el neoliberalismo y el modelo de neosustitución de importaciones o neodesarrollista. Tanto el neoliberalismo conservador como el neopopulismo desarrollista han tocado fondo y eso es palpable en la actualidad.

Ni el apogeo del modelo neoliberal ni el largo ciclo del auge de los *commodities*, con los Gobiernos de corte progresistas lograron la transformación de las verdaderas estructuras inequitativas de desarrollo ni en Latinoamérica ni en las Américas ni otras regiones. Es claro que tuvieron una fuerte agencia de distintos tipos de ideologías y paradigmas, pero lo cierto es que no generaron transformaciones reales ni el neoliberalismo ni el neodesarrollismo de base pragmática. Si se miran los indicadores de inequidad, esta se aminoró un poco en la década de 1990 y se atemperó en los comienzos del siglo xxi, pero no logró una transformación estructural del tema. Las clases altas han seguido siendo altas y solo han aumentado su poder; las clases medias siguen históricamente atadas a las crisis externas, mientras que las clases bajas han cambiado pero no como se podía haber esperado. Lo que no ha cambiado así es la identidad histórica geográfica de la inequidad en la región y esto es algo que va más allá de la economía formal y las fórmulas de los economistas. Las grandes transformaciones que deberían venir del lado de la educación y la salud, se estancaron en la complementación del salario tipo social, algo seriamente vulnerable a los ingresos fiscales temporales y el financiamiento del desarrollo. Una vez que el Estado es removido o se frena, su financiamiento de las fuentes del desarrollo, ¿qué pasa? Pasa que los grupos sociales medios y bajos se vienen al piso y la reacción política da pie a reacciones conservadoras que van desde el rechazo a lo político, brotes xenófobos y chauvinismo. Polanyi dedicó buena parte de su trabajo a entender esto. Lo cierto es que ni el mercado ha sido capaz de resolver las inequidades que nos caracteriza a los latinoamericanos, ni el modelo extractivista para algunos, o neopopulista y desarrollista, para otros, han sido capaces de resolver esto. Y allí es cuando viene lo siguiente: la crisis no solo es en Venezuela, en Brasil o con el giro en Argentina a la derecha vía democrática, sino que también es una crisis de agotamiento que se ve en los modelos chileno, mexicano, peruano, incluso en el colombiano.

Las ideologías se han agotado en términos de poder y las fuentes del nuevo poder no están siendo desarrolladas.

El problema de fondo es de modelos ideológicos, ya sea el neopopulismo o el neoliberalismo, porque ninguno de los dos han sido capaces en treinta años de resolver cambios estructurales los cuales siempre han sido analizados desde el punto de vista economicista y no desde el desarrollo global y regional. Las ideologías se han agotado en términos de poder y las fuentes del nuevo poder no están siendo desarrolladas. Pensar que existe una suerte de “ciencia económica” que revertir esto es iluso... el cambio es hoy más complejo.

Es decir, estas ideologías macroeconómicas se han agotado y no han funcionado o lo han hecho durante este tiempo. ¿Vamos a seguir con los mismos problemas de siempre, las inequidades, las crisis y los permanentes cambios porque nos estamos reacomodando económicamente y porque no existe además una estructura alternativa que infiera hacia un bienestar?

Las estructuras de inequidad y estas estructuras históricas que van más allá de la idea del comercio y las finanzas están compuestas por tres grandes paquetes de problemas y áreas que deberían investigarse más en las ciencias sociales. Primero está el paquete de desafíos e investigación de la economía política formal, en el cual hay saberes específicos que trabajan sobre datos formales obtenidos en materia de números y las estadísticas. Los economistas aún no logran salir de sus modelos racionalizados y matematizados cayendo en la trampa de concebir que lo que no se puede medir no es real, y así se vuelve irreal más del 50% de las economías informales que definen y también caracterizan a la región. Por otro lado, está la economía política informal en la cual coexisten distintos mundos subalternos, invisibilizados y encubiertos también. Cuando hablamos de economía informal todos imaginamos: mujeres trabajando, huertas familiares o familias vendiendo jugos en las calles sin autorización municipal, o mujeres y jóvenes que buscan empoderarse. Allí lo informal equivale a romanticismo social, pero el tema es mayor y más estructural en el cual solo un grupo disperso de investigadores y disciplinas académicas totalmente distintas lo indagan en términos de estructuras de inequidad.

En la economía informal no solo hay economías solidarias y rurales, sino también crimen organizado, tráfico de gente, explotación de refugiados y, sobre todo, de mujeres, desvaloración del trabajo profesional y juvenil y otros. Ni el neoliberalismo conservador ni el neodesarrollismo han encontrado fórmulas para construir un solo mundo entre la economía política formal y la informal, esto nunca ha sido una política de Estado; en todo caso fueron ventanillas de gobierno. Y por último, está la economía política de la inserción internacional regional. Seguimos pensando la vida en términos de nacionalismo metodológico, como si el Estado-nación hoy tuviera poder para gobernar todo aquello que lo sobrepasa. Seguimos pensando en términos presidenciales cada vez que hay problemas de crecimiento o crisis económica cuando este y muchos temas descansa en la relación entre lo doméstico e internacional; es decir, nos falta desarrollar a escala regional una economía política que profundice nuestro conocimiento y herramientas acerca de la multidimensional articulación entre lo doméstico e internacional, mas allá de la economía formal y la diplomacia multilateral de los protocolos. Ciertamente, se sigue enseñando y formando profesionales con las visiones del desarrollo económico y político del siglo pasado, con paradigmas que, en vez de basarse en la investigación movida por las ciencias sociales para construir políticas estatales regionales, siguen repitiendo el ABC del desarrollo como era entendido en las décadas de 1960 y 1970.

En ese sentido, estas tres economías políticas que proponemos no son una ciencia acabada ni homogénea sino una agenda de investigación pluralista y crítica, de orientación nacional y regional, que son vitales para entender que no existe tal idea de Latinoamérica, de que la economía formal es todo, que lo político siempre baja y que la inequidad es inerradicable. Un primer resultado que emerge cuando lo aplicamos es duro, pero está allí. México no es parte de la economía política latinoamericana, sino

parte de Norteamérica. El 98% del comercio y de las finanzas mexicanas están ancladas a Estados Unidos y Canadá, no están atadas y se desarrollan con Sudamérica. Más duro aun, ese 2 o 3% faltante no nos llega ni se relaciona con nosotros. De hecho, hay investigadores mexicanos que sostienen que la relación económico-política de desarrollo con el Sur no llega ni al 1% de relación político-económica con México. Un colega del Colegio de México siempre nos dice: “Los queremos mucho, pero no tenemos nada que ver con ustedes”. Latinoamérica es una región fragmentada y no lo aceptamos así. Centroamérica por su lado, es algo boyante y donde la distinción con el denominado Caribe hoy es más un obstáculo para una visión estratégica de desarrollo que una ayuda. Y, finalmente, tenemos una Sudamérica marcada por sus propias configuraciones de inequidad, conflicto y desarrollo, que es el gran desafío hoy a investigar.

¿De qué manera las consecuencias de estas crisis económicas, por ejemplo, el aumento del empleo y del costo de vida, ponen en riesgo la estabilidad de los Gobiernos de turno?

La historia latinoamericana desde la independencia del Imperio español hasta el presente, así como la lucha contra la dependencia europea, estadounidense y las nuevas relaciones con Asia-Pacífico —China, en particular— tienen una característica: los sistemas u órdenes políticos regionales con sus tendencias, ya sean de izquierda o derecha, son altamente sensibles y vulnerables al financiamiento del desarrollo que prima en el orden mundial. Si se traza una línea histórica nos daremos cuenta que cada vez que ha emergido un nuevo orden, la región ha pasado de una mano a otra pero también de una fuente a otra, un cambio hacia una nueva estructura de inserción internacional, en otras palabras. En segundo lugar, cada vez que ha habido problemas de financiamiento o crisis económicas a escala internacional la región se resiente en forma inmediata. ¿Por qué? La región nunca ha sido una región productora de valor agregado, productora de tecnologías y productora de un concepto de bienestar. Las crisis económicas tienen esta característica: siempre empiezan por el lado del financiamiento externo. Siempre empiezan por donde estaba el recurso con el cual el Estado hacía política. Esta es la historia de la región. La economía política del financiamiento del desarrollo en Latinoamérica determina la supervivencia o la caída, muchas veces, o genera condiciones de caída de los distintos regímenes políticos. No solo populistas o progresistas o de izquierda, sino también neoliberales. Por ejemplo, la crisis menemista, la crisis de Collor de Melo, la crisis peruana con Fujimori, la salida apurada de Pinochet. La región es muy vulnerable al financiamiento del desarrollo ya sea de mercado o estatal.

La región nunca ha sido una región productora de valor agregado, productora de tecnologías y productora de un concepto de bienestar.

Se aproxima una crisis política en la región ante la suspensión de Venezuela del Mercosur. Esta suspensión, ¿de qué manera afectaría al país venezolano y a los países integrantes? Y, ¿de qué modo esta crisis agudizaría la crisis social y migratoria que se vive actualmente en Venezuela?

El tema es muy serio porque hay explicaciones muy maniqueas y bipolares respecto a cuáles son las razones y cómo desactivar la crisis en Venezuela. Hay quienes dicen que

es un tema de mala agencia del desarrollo con corrupción y narcotráfico, mientas que otros dicen que esto es parte de una lucha estructural entre configuraciones de fuerzas, promercado cargada con intereses foráneos. Este es un tema muy delicado porque la situación no mejorará, al contrario, empeorará ya que difícilmente podrá arreglarse o desactivarse en el corto plazo; hoy la crisis social ha sobrepasado estas luchas. Creo que a la región le ha estado faltando un cinturón de contención o de reducción de niveles de conflicto en el caso venezolano, donde todos los países vecinos o Unasur deberían tener mecanismos de salvaguarda para contener y apoyar, especialmente en lo social. Resolver la crisis y la vulnerabilidad social de los venezolanos hoy debería ser el primer objetivo. Este es un tema que no ha sido abarcado propiamente por las instituciones multilaterales regionales, marcado por una dinámica dura regional en la cual las estructuras de la inequidad demuestran su arraigo histórico.

Para el caso ecuatoriano, ¿qué escenarios podrían darse en 2017 antes de la continuidad del Gobierno de la Revolución Ciudadana o de un cambio liderado por la oposición?

Las interpretaciones que se hacen sobre los posibles escenarios son todos negativos; aunque yo creo que hay que ser más optimista y audaz como nación y como región. Es necesario entender el contexto internacional en el cual estamos. La relación estratégica que tiene Ecuador con China ha salvado o ayudado y ha sido un factor que ha generado muchos espacios políticos para que este Gobierno pueda moverse en los últimos años, sobre todo luego de la crisis del 2008. El giro hacia el aspecto conservador proteccionista industrialista básico de Trump y de los negocios estadounidenses hace que no te quedes tan afuera, sino que estés precisamente dentro del esquema. Por ejemplo, uno de los grandes ganadores es la Chevrolet. A esta automotriz multinacional no hay que traerla porque la trajimos hace diez años, y los Gobiernos progresistas la vienen usando para generar trabajo e incrementar el consumo vía estrategias neodesarrollistas. Entonces, en una relación de negocios con Estados Unidos, se van a dar mejores condiciones económicas para nosotros que las que había bajo la era de los demócratas; esa es otra constante histórica en la región: negocios sin desarrollo industrial más política conservadora.

Según la historia de Latinoamérica, a la región le ha ido siempre mejor con los Gobiernos conservadores que con los Gobiernos demócratas de los Estados Unidos, porque los regímenes conservadores creen que el mercado es el motor histórico del desarrollo y eso ha facilitado la diversificación de nuestra economía. Con los regímenes demócratas siempre hemos tenido la mala suerte dado que son proinstitucionalistas y proorganismos internacionales occidentales; cada vez que aparece uno nos quedamos atados a los acuerdos de libre comercio, al Fondo Monetario o al Banco Mundial, que era lo que nos esperaba con Hillary Clinton. En cambio, los conservadores no le prestan atención a las instituciones internacionales y de hecho piensan que desvirtúan el mercado por lo cual hay que cerrarlas. Sumado a ello, el tema de China nos pone en una buena condición. Con esos dos antecedentes internacionales, yo creo que a partir de finales de 2017 vamos a tener un escenario externo relativamente mejor independientemente de quién gane. Si el país gira no lo va a hacer hacia el lado de Lasso ni de Moncayo, sino tal vez hacia el centro o un poco más a la derecha. Eso va a poner en discusión el modelo de desarrollo vigente y sus límites de cambio estructural.

Pero si gana el correísmo, el gran desafío de Alianza PAIS es pulir lo que han realizado y resolver muchos temas internos en los negocios duros nacionales y regionales.

A propósito de la injerencia de China en la política latinoamericana, ¿cuál es el rol, las injerencias o las soluciones que deberían brindar países como China u organismos internacionales como Mercosur, Unasur y la CAN para superar la crisis económica y política que atraviesan algunos países latinoamericanos?

Creo que estamos en un período histórico de recesión que se llama estancamiento mundial. Lo que está pasando acá es que hay un juego complejo. A China no le interesa confrontar con Estados Unidos, sino ganar posiciones dentro del terreno. Inteligente no es quien confronta y gana; inteligente es el que hace que la victoria venga sola. China, en este sentido, tiene otro juego estratégico que no es el de Trump, pero sí va a ser interesante ver qué pasa con la competencia económica de Estados Unidos. Habrá un duelo del Asia-Pacífico respecto de quién dirige el nuevo triángulo. Los países latinoamericanos deberíamos tener una estrategia mucho más agresiva para usufructuar de esta negociación y cambio histórico mundial, pero no la tenemos. Nosotros, quienes estamos de cara al Pacífico, somos los nuevos ganadores históricos, y quienes pierden son todos los países de cara al Atlántico. Hay un buen margen para hacer cosas estratégicas con Unasur, Mercosur y la Alianza del Pacífico. La Alianza del Pacífico y el Mercosur van a converger en temas de negocios pragmáticamente, y no por ideología de libre mercado; Brasil y Argentina empezarán a dialogar sobre su posicionamiento en los puertos específicos del Pacífico. Colombia se convertirá en otro lugar de salida. Si se mejoran las condiciones económicas, se empezarán a descomprimir muchos conflictos, pero aún estamos atrás.

¿Es posible la competitividad internacional y la autonomía regional sudamericana frente a la propuesta de Asia-Pacífico?

No. La historia lo que te enseña es que no es competitivo aquel que maneja el libre mercado; es competitivo el que tiene un Estado más direccionista y un Estado que es guardaespaldas y agente promotor de sus sectores transnacionales, así como constructor de un bienestar estructural. Esos son los Estados que han movilizado la economía mundial, ninguno fue librecambista. La región no va a girar completamente a la derecha como tampoco a la izquierda. Se volverá más pragmática y hay que atender a los asuntos de corrupción, crimen organizado y los errores de gestión; en otras palabras, a las estructuras económico-políticas de la inequidad e inserción internacional. Ahora bien, el tema del librecambismo en el Asia-Pacífico es en sectores. Hay que entender que la economía mundial se maneja sectorialmente y en cadenas de valor; no se maneja como un paquete común. Hay áreas en las que los países son competitivos, en otras son estratégicos y otras en las que no, en las cuales es conveniente el libre cambio, y otras en que no.

El modelo costarricense es exitoso y emblemático. De hecho, en medio de este panorama tan turbulento llama la atención sus bajos índices de desempleo, de inequidad, corrupción, violencia urbana comparada con otros países de la región. Pareciera que las crisis y los cambios regionales no le afectan. En ese sentido, ¿en qué radica el éxito de Costa Rica?

Costa Rica tiene una historia y una alianza en las Américas muy particular, en especial con los mantos protectores de Estados Unidos y México. Costa Rica podría haber sido la Atenas de Centroamérica, pero desafortunadamente no la Atenas regional. Este es un problema de las comparaciones de modelos y la traslación de estos a otras realidades política y económicamente distintas. Costa Rica tiene un núcleo institucional bien organizado y estable como ningún otro país de la región y menos en Centroamérica, pero no es un modelo que descansa sobre una economía política más compleja como los grandes países del sur, ni que tenga un rol en las Américas o en el mundo. La lección de Costa Rica es para los países pequeños de la región, lo cual ya es muy importante. Este es un país pequeño y su modelo de economía política solo funciona bajo estas características, en un espacio reducido en el cual los recursos

Costa Rica tiene un núcleo institucional bien organizado y estable como ningún otro país de la región y menos en Centroamérica.

estratégicos no son tan grandes y las razones geopolíticas no son tan fuertes. Es un Estado neutro, y eso es muy conveniente para muchos países de la región. Para los ticos es más fácil tener un acuerdo de protección con otros países que poseer armas, sobre todo cuando no eres un Estado narco.

Un tema controversial: la política económica internacional proteccionista del recién electo presidente de Estados Unidos, Donald Trump, consiste en aplicar altos aranceles a los productos importables, lo cual genera mucha incertidumbre para algunos países en América Latina, en especial aquellos que mantienen Tratados de Libre Comercio con ese país. En ese contexto, ¿habrá renegociación de los TLC o, por el contrario, las relaciones económicas seguirán fortaleciéndose hacia un bienestar común?

Lo que habrá es una renegociación de los TLC, todos lo saben. La nueva orientación de Estados Unidos tiene dos componentes: internamente habrá mucha inestabilidad política y, segundo, se generará un fenómeno de *impeachment* o un conflicto entre las instituciones y el Poder Ejecutivo tarde o temprano. Hay muchos conflictos de intereses detrás de Trump y su orientación internacional ya está reacomodando el tablero de conflictos y orientaciones regionales mundiales. Un ejemplo es que, a las 23:30 cuando ya se observaba la tendencia a la victoria electoral de Trump en Estados Unidos, al mismo tiempo Rusia incrementaba sus bombardeos sobre Alepo. El mensaje era claro, los rebeldes sirios perdían el apoyo de los EE. UU. y la línea de Rusia y Assad ganaba en el conflicto en Medio Oriente. La idea de una confrontación con Rusia, que EE. UU. iba a apoyar a los rebeldes sirios y que Europa flexibilizara el éxodo de los refugiados de Medio Oriente y África, giró completamente ante la victoria de Trump. Trump decía a los rebeldes algo así como “yo no les pienso dar un dólar; en Japón tenemos 200 000 hombres y si quieren una base, Japón debe pagarla. Y para Europa, que ha vivido bien durante años de nuestra seguridad, es hora que

se compren un revólver y que vean qué van a hacer con el mismo. Los problemas de los refugiados son de ustedes. Mi problema son los negocios de mi país y mi gente, y la gente abandonada por élites políticas de Washington”.

Con la victoria de Trump va a darse una revisión de los tratados multilaterales sin desconocer que los retrocesos de estos tratados son fuertes. Por eso, al día siguiente de su victoria planteó que no iba a firmar el tratado del Pacífico con los chinos para que así exista libre comercio. El principal afectado será México ya que no es tanto lo que vende, sino lo que le compra a Estados Unidos. Aparte, somos economías agroexportadoras (rosas, aditivos para el petróleo, camarones, plátanos). Tenemos una economía muy precaria y poco desarrollada. La gran falla de nuestro regionalismo fue haber sido poco progresista en la construcción de encadenamientos comerciales, industriales y tecnológicos regionales. El problema fue no haber sido un regionalismo económico en el apogeo de los gobiernos progresistas. No supimos cómo generar más puestos de empleo estructural y digno, de promover el conocimiento, aumentar la circulación de nuestros jóvenes, darles premios a la movilidad social y al bienestar. Se nos pasó de lado, quince años de bonanza.

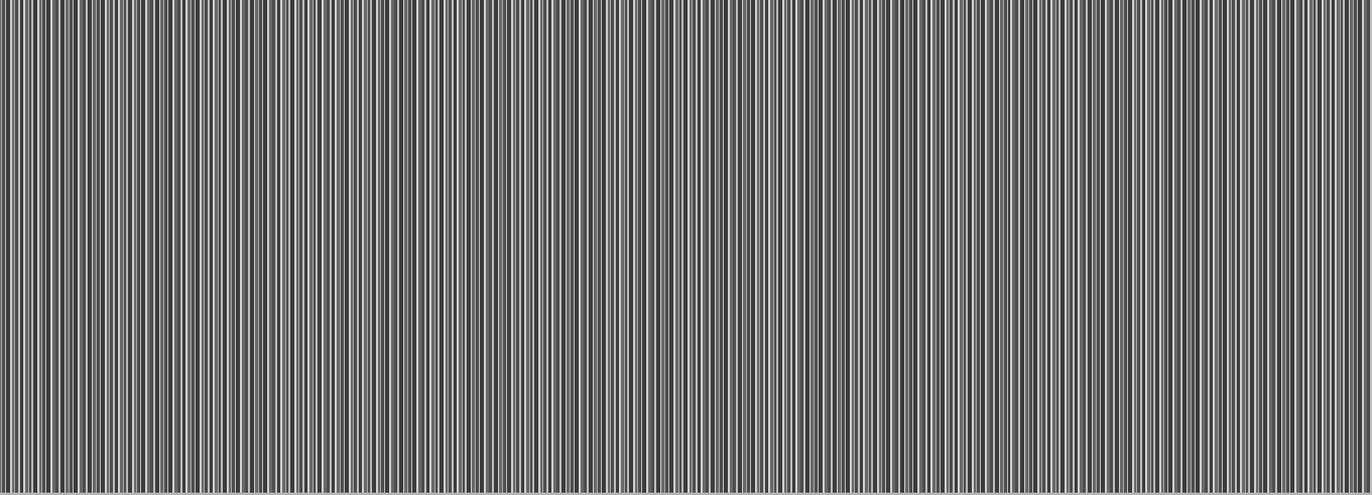
Yo creo que la etapa que viene no es tan difícil. Lo que nosotros vamos a recibir por parte de Estados Unidos es un poco más de inversiones y emprendimiento aunque tengamos industrias más contaminantes y sigamos siendo economías primarias. No va a haber un giro hacia la derecha porque la gente va a decir no más de aquí, pero muchos cambios pueden perderse. La gente está reaccionando, la gente se cansa. Por ejemplo, Macri sacó una ley de blanqueo de capitales para regularizar la economía y el principal beneficiario es el padre. Los Macri son los dueños de una gran parte del sector automotriz en Argentina.

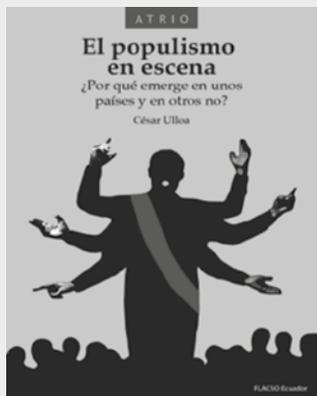
Por último, Cuba atraviesa tres dificultades: el triunfo de Donald Trump, la incertidumbre política ante la muerte de Fidel y el escaso apoyo regional, sobre todo económico, por parte de Venezuela, principalmente. ¿Qué pasará en Cuba en los próximos años?

Lo interesante en Cuba, desde mi perspectiva, porque mi visión es mucho más estructuralista y no coyuntural, es que su proceso de readecuación empezó hace ya varios años al abrir mercados, otorgar más libertad de negocios e inclusive el aumento de la movilidad de la gente en la región. Yo creo que Fidel Castro se ocupó bien de generar las estructuras poscastristas y los sectores duros del partido, como las Fuerzas Armadas, no van a permitir que esos cambios se dispersen y vayan hacia otro lado. Para mí, Cuba es el país más latinoamericano de todos, ese era su negocio nacional. Es el único con una diplomacia y un discurso inquebrantable. Yo creo que así como han sorteado décadas de bloqueo económico —que obviamente los ha impactado—, sabrán sortear estos próximos seis o siete años que se vienen de proteccionismo versus librecambismo.

La gran falla de nuestro regionalismo fue haber sido poco progresista en la construcción de encadenamientos comerciales, industriales y tecnológicos regionales.

Reseña





El populismo en escena: ¿Por qué emerge en unos países y en otros no?

Autor: César Ulloa
Editorial: Flacso, Sede Ecuador
Año: 2017
Colección Atrio

Reseñado por: Jenny Albán Castro
Investigadora independiente

Recibido: 9-diciembre-2016. Aceptado: 10-diciembre-2016.

Desde la década de 1930 hasta la actualidad, el populismo ha sido un fenómeno político que aparece de manera intermitente en varios países de América Latina. Estudiosas como Susanne Gratius (2007), al igual que otros investigadores de las ciencias sociales, han periodizado la emergencia del populismo latinoamericano en tres olas, en lo que se conoce como populismo clásico, neopopulismo y populismo contemporáneo. En el primero, las referencias inmediatas son el peronismo argentino, el varguismo brasileño y el velasquismo ecuatoriano, pese a que este último difiere de los anteriores debido a la incapacidad que tuvo el expresidente ecuatoriano Velasco Ibarra por conformar un partido que sobrepase su persona y sin que en esta expresión se hubiese producido la efervescencia de una clase obrera orgánica; tampoco se gestaron grandes movilizaciones populares en contra de las interrupciones de sus cuatro mandatos. Este populismo amplió los derechos civiles, políticos y

económicos de la clase popular al inicio, pero se entrampó en sus propias contradicciones por la acumulación de poder de sus líderes en la administración del Estado.

Respecto del neopopulismo de la década de 1990 (Mayorga, 1995), la asociación directa que se realiza es con los Gobiernos de Alberto Fujimori en Perú, Abdalá Bucaram en Ecuador, Fernando Collor de Melo en Brasil y Carlos Menem en Argentina. Para estos se utiliza el prefijo “neo”, por cuanto, si bien estos políticos reivindicaron en sus discursos a la clase más pobre e introdujeron elementos nacional-populares en su retórica, sin embargo, a la hora de gobernar apostaron por medidas económicas neoliberales que estuvieron soportadas por el liderazgo carismático de los presidentes. El final de todos estos exmandatarios fue estrepitoso. Por último, el populismo contemporáneo, para algunos radical, está encarnado en las figuras de Hugo Chávez en Venezuela,

Rafael Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia y los esposos Kirchner en Argentina, según varios estudiosos como Carlos de la Torre (2013), Flavia Freidenberg (2009), Ludolfo Paramio (2006) y César Ulloa (2013, 2016), entre otros, quienes advierten que este fenómeno es contraproducente para la democracia liberal.

Pero también hay intelectuales que explican de manera favorable la irrupción del populismo, como Ernesto Laclau (2007) y sus seguidores, para quienes estos líderes son el resultado de una explosión de demandas populares en época de descrédito de la política, las cuales son canalizadas por los presidentes en mención, quienes expresan en sus discursos las insatisfacciones del pueblo desde una retórica que reivindica a los desposeídos y oferta la refundación del Estado. A diferencia de los dos populismos anteriores, en estos Gobiernos se evidencia una progresividad de los derechos sociales y económicos, debido a los planes de inversión social y el gradual incremento presupuestario para tales fines, pero en desmedro de los derechos civiles y políticos, según los informes de Derechos Humanos de Naciones Unidas en aspectos como las libertades de opinión, expresión y prensa; incluso de participación política de algunos sectores que son detractores.

El populismo en escena: ¿Por qué emerge en unos países y en otros no? es un libro de César Ulloa que actualiza el debate de este fenómeno de la política en América Latina, pero con originales variantes conceptuales y metodológicas frente a los análisis tradicionales que personifican el fenómeno y agotan sus interpretaciones en las cualidades carismáticas (weberianas) de los líderes. Esta propuesta se escapa de la prototípica mirada de un grupo de académicos, así como de un sector de

la prensa, que se queda en la descripción del contexto de la emergencia populista y salta de manera inmediata a sus efectos en términos de credibilidad, popularidad y aceptación de los líderes. Al contrario, el libro de Ulloa indaga en profundidad las causas que explican dicha emergencia y su relación con la democracia desde tres perspectivas: el populismo como enemigo de la democracia, el populismo como espejo de la democracia y los elementos democratizadores del populismo. Para el efecto, el autor se adscribe a la definición de populismo que plantea Kurt Weyland (2004) como estrategia política, mientras que para el análisis de la democracia acoge los elementos constitutivos que propusieron en su momento Guillermo O'Donnell (2010), Adam Przeworski (2010) y Robert Dahl (2002). En este sentido, el autor se distancia de la tesis de Ernesto Laclau (2007) y sus seguidores.

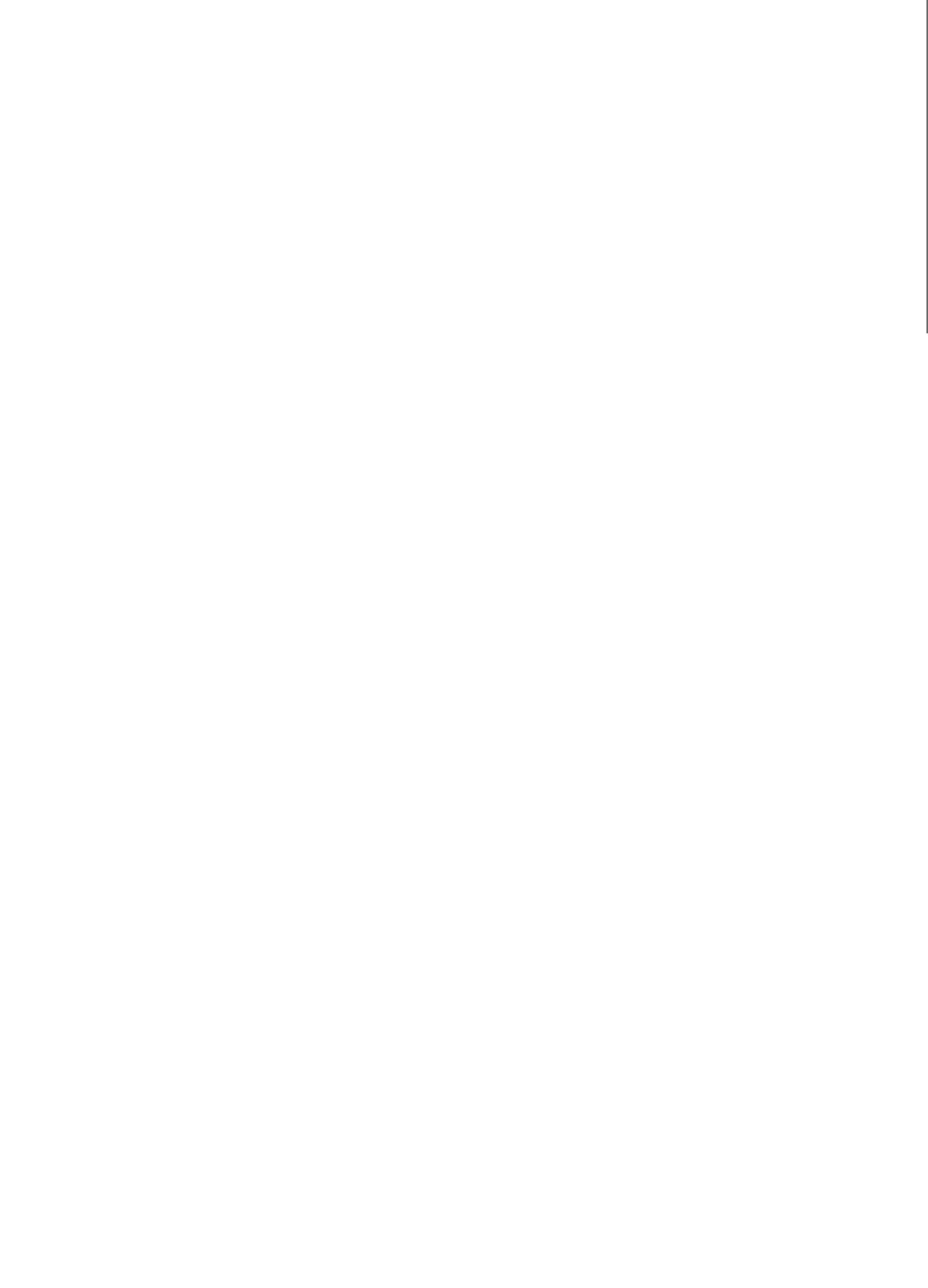
Uno de los mayores aportes metodológicos del libro es el análisis del populismo en clave comparada desde la transición a la democracia a fines de la década de 1970 hasta la primera década del siglo XXI, para lo cual el autor toma como casos de investigación a Venezuela y Ecuador, países en donde sí se produce este fenómeno, y como contraste toma a Uruguay, en donde resulta impensable que ocurriese esta manera de hacer política, aun cuando haya líderes muy populares como José “Pepe” Mujica, pero que no es calificado como populista. La comparación es esencial para salir del enfoque interpretativo, pues a lo largo de la investigación se explica por qué países con tradiciones democráticas tan diferentes como Ecuador y Venezuela se entramparon en el populismo; asimismo, se profundiza en la razón por la que países en donde se produjeron crisis económicas similares a otros de la región no entró el populismo, como es el caso

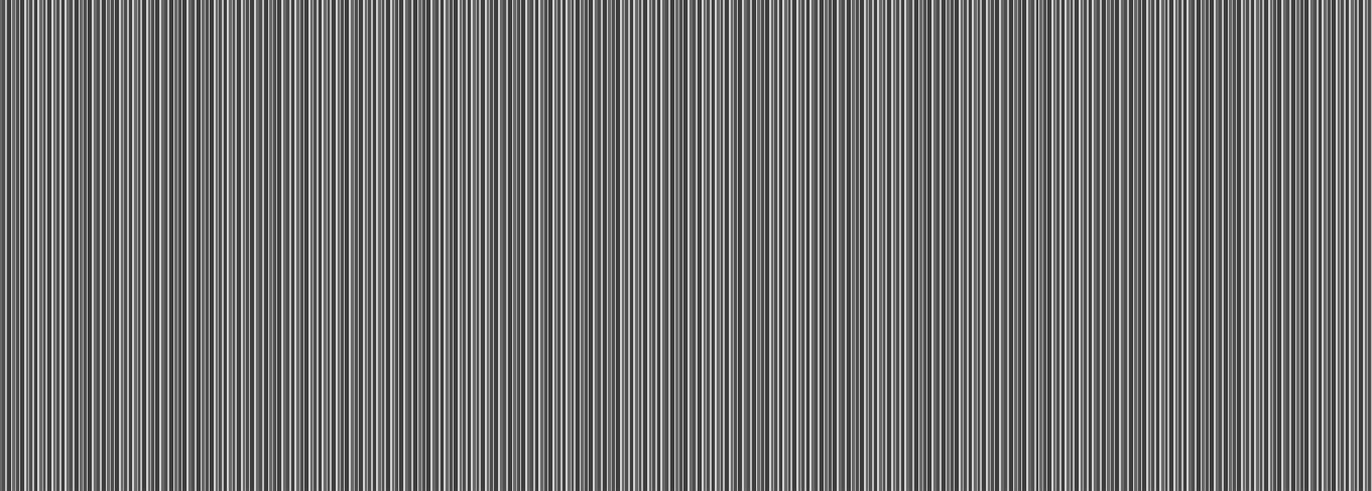
de Uruguay, pese a tener como vecino a Argentina, con una raigambre peronista que se revitaliza, de tiempo en tiempo, en las distintas corrientes y facciones del partido justicialista.

Otro aspecto que sobresale en la obra es el capítulo dedicado a explicar el papel que ha jugado el manejo mediático y la creación de un universo simbólico por parte de los líderes políticos en Ecuador y Venezuela en la última década, gracias a grandes sistemas de comunicación públicos y propaganda en las cuales se comunica de manera sobredimensionada al pueblo las bondades de estos Gobiernos, en una estrategia que reitera ideas, configura la opinión pública, legitima una verdad y desconoce cualquier información alternativa. El libro pone en diálogo una amplia investigación bibliográfica, entrevistas en profundidad a expertos de los tres países y los hallazgos que se presentan al final de cada capítulo.

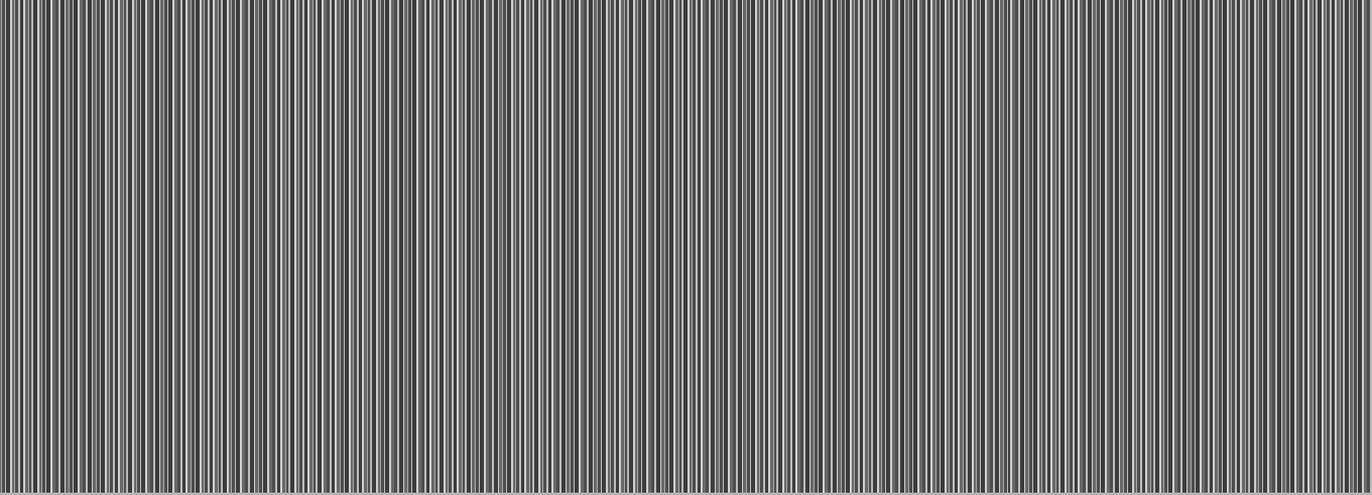
Bibliografía

- Dahl, Robert (2002). *La poliarquía participación y oposición*, 2.^a edición. Madrid: Tecnos.
- De la Torre, Carlos (2013). “El tecnopopulismo de Rafael Correa”. *Latin American Research Review* 48 (1): 24-43.
- Freidenberg, Flavia (2009). “El flautista de Hammelin: liderazgo y populismo en la democracia ecuatoriana”. En Carlos de la Torre y Enrique Peruzzoti, ed. *El retorno del pueblo*. Quito: Flacso, Sede Ecuador / Ministerio de Cultura: 125-160.
- Gratius, Sussane (2007). “La tercera ola populista”. Documento de trabajo 45. Madrid: Fride.
- Laclau, Ernesto (2007). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mayorga, René Antonio (1995). “Antipolítica y neopopulismo”. La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (Cebem).
- O'Donnell, Guillermo (2010). *Democracia, agencia y Estado*. Buenos Aires: Prometeo.
- Przeworski, Adam (2010). *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Paramio, Ludolfo (2006). “Giro a la izquierda y regreso del populismo”. *Nueva Sociedad* (205): 62-74.
- Ulloa, César (2016). “Emergencia de populismo y ruptura de acuerdos políticos”. *Revista de Estudios Sociales* 56: 39-50.
- _____ (2013). “Discurso político de los gobiernos bolivarianos”. *Cuestiones Políticas* (29) 50: 96-119.
- Weyland, Kurt (2004). “Clarificando un concepto cuestionado: el populismo en el estudio de la política latinoamericana”. *Releer los populismos*, 9-50. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP).





Política editorial
Normas de publicación



Política editorial

Estado & comunes, revista semestral especializada en políticas y problemas públicos, es editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Recibe artículos originales durante todo el año enfocados en Ecuador, América Latina, la región andina y el mundo, que se ajusten a la política editorial y normas de publicación. Los artículos deben presentar resultados o avances de investigación; también se aceptan ensayos y análisis de coyuntura sustentados en bibliografía especializada.

Las convocatorias son abiertas. Cada convocatoria tiene un tema central, basado en los ámbitos de interés académico del IAEN, razón por la cual es coordinada por un Centro de la universidad especializado en la temática. Los artículos recibidos pueden ser para cualquiera de las secciones:

Tema central. Presenta artículos relacionados con la administración y políticas públicas; derechos y justicia; prospectiva estratégica; territorialidad; economía; relaciones internacionales, entre otras líneas de investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales (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 académicos/as o personalidades del mundo sobre los asuntos públicos relacionados con temas referenciales para *Estado & comunes*.

Reseñas. Presenta reseñas de libros, material audiovisual, blogs, páginas web especializadas en la temática de esta revista.

Los artículos recibidos se someten al arbitraje científico doble ciego, realizado por revisores pares externos, quienes consideran la originalidad, consistencia conceptual y metodológica, dominio y uso de la bibliografía, coherencia lógica de las argumentaciones, calidad y precisión del lenguaje utilizado. Con esta base, presentan un informe de evaluación en el cual recomiendan si el artículo es publicable, publicable con modificaciones, o no es publicable. En caso de rechazo, el autor podrá apelar al Consejo Editorial, cuyo fallo será inapelable.

Estado & comunes se publica dos veces al año: enero y julio.

Normas de publicación

1. Introducción

Estado & comunes, revista semestral de políticas y problemas públicos, editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), con enfoque interdisciplinario, promueve la reflexión, profundización y generación de conocimiento mediante el estudio ecuatoriano y comparado de las ciencias sociales, con énfasis en temas sobre gobierno y administración pública, seguridad y defensa, constitucionalismo, justicia, derechos humanos y prospectiva estratégica.

2. 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.

3. 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 artículo deberá ser original y no estar aprobado para su publicación en otras revistas o publicaciones.
 - 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	7000-10 000
Coyuntura	8-10	4000-5000
Entrevista	5-6	2500-3000
Reseñas	2-3	1000-1500

4. Recepción de los trabajos académico-científicos

Se recibirán en <http://estadoycomunes.iaen.edu.ec/index.php/EstadoyComunes/> o en la dirección electrónica estado&comunes@iaen.edu.ec. También podrá hacérselo en CD a la dirección postal:

Instituto de Altos Estudios Nacionales
Dirección Editorial
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua
Casilla: 17-17-219. Tel. (593 2) 3829900
Quito-Ecuador

El autor o autores incluirán su dirección y demás datos de ubicación, con el propósito de notificar la recepción de los trabajos, así como cualquier otro requerimiento del IAEN.

5. Consideraciones generales

- El Comité Editorial se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los trabajos, así como la serie editorial, el número y la sección en la que aparecerán. Para su evaluación y selección final, los artículos serán enviados a lectores anónimos, quienes emitirán un informe bajo el sistema de doble ciego o revisión por pares.
- 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.

6. Elaboración de bibliografía o lista de textos consultados

La revista *Estado & comunes* utiliza el formato APA (American Psychological Association). 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, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial.

Harvey, David (2014). *17 Contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Libro de más de un autor:

Apellido, Nombre y Nombre Apellido (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Ciudad de publicación: editorial.

Márquez, Humberto y Raúl Delgado Wise (2014). *Migración forzada y desarrollo alternativo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Libro publicado electrónicamente:

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Ciudad de publicación: editorial. Recuperado el día/mes/año de *dirección electrónica*.

Minteguiaga, Analía (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, Nombre (año de publicación). "Título del artículo entre comillas". En Nombre Apellido, abreviatura que corresponda a editor, compilador, coordinador: *Título del libro en cursiva*. Ciudad: editorial: páginas que comprende el artículo.

Sánchez, John y Natally Soria (2014). "Los poderes del Estado ecuatoriano en pugna". En Ricardo Restrepo, ed. *Pugna de poderes: crisis orgánica e independencia judicial*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales: 21-55.

Prefacio, prólogo, introducción o partes similares de un libro:

Apellido, Nombre (año de publicación). "Prólogo". En Nombre y Apellido del autor. *Título del libro en cursiva*. Ciudad de publicación: editorial.

Ramírez, Jacques (2014). "Prólogo". En Alana Sylvie 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, Nombre (año de publicación). "Título del artículo entre comillas". *Nombre de la revista en cursiva* n.º X, vol. X: páginas que comprende.

Le Quang, Matthieu (2013). "Elecciones y tendencias políticas, 2009-2013". *Estado & comunes: revista de política y problemas públicos* n.º 1, vol. 1: 19-35.

Artículo en periódico:

Apellido, Nombre (año). "Nombre del artículo". *Nombre del periódico*, mes día, Sección.

Rosero, Luis (2014). "Poder político versus poder mediático". *El Telégrafo*, mayo 5, Opinión.

Artículo en revista digital:

Apellido, Nombre (año publicación). “Nombre del artículo entre comillas”. *Revista digital en cursiva* n.º X, vol. X. Recuperado el día/mes/año de *dirección electrónica*.

Mayor, Federico (2007). “Hay sólo una pedagogía... la pedagogía del amor”. *Revista digital El Recreo*. Recuperado el 21/05/2014 de <http://www.uclm.es/profesorado/ricardo/Periodico.htm>.

Ponencia presentada en un seminario, conferencia, etc.:

Apellido, Nombre (año publicación). “Nombre del artículo entre comillas”. Ponencia presentada en nombre del congreso. Ciudad, país.

Andrade, Vicenta (2012). “Mecanismos de coordinación entre sistemas de justicia: la inclusión de la justicia indígena”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Pluralismo Jurídico y Justicia de Paz en el Estado Plurinacional. Quito, Ecuador.

Tesis:

Apellido, Nombre (año). “Nombre de la tesis”. Disertación doctoral (o el grado respectivo). Ciudad: nombre de la universidad.

Fernández, Sonia (2013). “La construcción moderna de los maestros y de la infancia en el Ecuador ¿1925-1948?: ‘la cuestión social’, la ‘escuela activa’ y las nuevas ciencias humanas”. Disertación doctoral. Quito: Universidad Simón Bolívar-Sede Ecuador.

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, Nombre (año). “Nombre del documento”. *Título del libro o revista en cursiva*. Ciudad: editorial. Versión electrónica: *dirección web*.

Podorga, Valery (2014). “Los planes de Dostoyevsky”. *New Left Review* n.º 84. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Versión electrónica: 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, Nombre (s/f). “Nombre del documento”. *Título del libro o revista en cursiva*. Recuperado el día/mes/año de *dirección electrónica*.

Merchán, Jaime (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 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 en lugar del autor se escribe el nombre del periódico.

El Telégrafo (2014). “La mensualización de los décimos, punto polémico de proyecto”, 5 mayo 2014.

Artículo no firmado en revista:

Si se trata de un artículo no firmado en lugar del autor se escribe el nombre de la revista.

Vistazo (2014). “¿Quién pierde sin la CIDH” n.º 1121: 13, Quito.

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.

Guillermo Landázuri, presidente del Congreso Nacional. Entrevistado por Diego Oquendo Silva, en “Buenos Días”, *Radio Visión*, 91.7 FM. Quito, 12 de abril de 2004.

7. 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 entrecorrida 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: 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: 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 entrecorrida. En el segundo caso, después de la cita entrecorrida, 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: 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: 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 (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, David (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.

- 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.

- 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, *ibid.*
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