



Desde el Sur

VISIONES Y APORTES A LOS ESTUDIOS
INTERNACIONALES DESDE LATINOAMÉRICA

Desde el Sur

VISIONES Y APORTES A LOS ESTUDIOS
INTERNACIONALES DESDE LATINOAMÉRICA

© Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador

Av. República 500 y Martín Carrión,
Edif. Pucará 4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 256 2103
Casilla: 17-03-367
www.fes-ecuador.org
www.40-fes-ildis.org

 Friedrich Ebert Stiftung Ecuador FES-ILDIS

 @FesILDIS

Para solicitar publicaciones:
info@fes-ecuador.org

Editores:

Raúl Salgado Espinoza
Daniel Gudiño Pérez

Autores:

Diego Zambrano Álvarez, Gilda Guerrero Salgado, Mishel Álvarez Rodríguez, Diana García Orellana, Sebastián Nader, Sebastián Álvarez Hayes y Martín Pollera; Wendy Vaca Hernández; Daniel Jiménez Montalvo y Edgar Jiménez Villarreal; Ernesto Congote Ordóñez; Luis Ruano Ibarra; Stalin Ballesteros García, Naren Campo Ibarra y Christian Zárate González; Cristian Ordóñez Arcos; Galo Cruz; Yoan Viamonte Garrido; María Torres Flores; Juan Ladines Azalia; Ramiro Lapeña Sanz y Marcin Czubala Roman;

Corrección de estilo: Marcela Pérez Pazmiño

ISBN: 978-9978-94-182-9

Diseño y diagramación:

graphus® 290 2760

Primera edición, marzo 2018
Impreso en Quito-Ecuador

Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

Publicación de distribución gratuita, no comercializable.

El uso comercial y la reimpresión de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.



CONTENIDO

●	PRÓLOGO	9
	Adrián Bonilla	
●	INTRODUCCIÓN	13
	Reflexiones sobre las Relaciones Internacionales en América Latina	13
	Raúl Salgado Espinoza y María José Laura	
●	PRIMERA PARTE	
	ENFOQUES TEÓRICOS Y ÉTICA	
	EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES	31
	Utopía, Anarquía y Derechos Humanos	33
	Diego Zambrano Álvarez	
	Erigir un lugar en el mundo: patrones constructivistas, alcances y vacíos de la movilidad humana en Ecuador	51
	Gilda Alicia Guerrero Salgado	
	El feminismo en Relaciones Internacionales: CEDAW	69
	Mishel Carolina Álvarez Rodríguez	

● SEGUNDA PARTE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL Y REGIONALISMO	81
Nueva dinámica de las relaciones China-América Latina. Caso de cooperación energética con Ecuador Diana García Orellana	83
Las tecnologías libres como alternativa de desarrollo frente al Sistema Internacional de Patentes. Un breve análisis para el caso ecuatoriano en el marco del Código Ingenios Sebastián Nader, Sebastián Álvarez Hayes y Martín Pollera	101
Fragmentación e integración en la idea de región América Latina: procesos regionales heterogéneos Wendy Vaca Hernández	117
● TERCERA PARTE PAZ Y CONFLICTO EN AMÉRICA LATINA	137
Proporcionando fuerzas de paz: evolución, reforma institucional e impacto internacional de la participación chilena en las operaciones de paz de las Naciones Unidas Daniel Jiménez Montalvo y Edgar Jiménez Villarreal	139

Aproximación a experiencias internacionales de negociación pacífica del conflicto: lecciones sobre el conflicto en Colombia	163
Ernesto León Congote Ordóñez	

Gobernabilidad Democrática después del conflicto	179
Luis Eduardo Ruano Ibarra	

Impacto en la prensa internacional de la toma del Palacio de Justicia de Colombia por el M-19. Lectura desde el diario <i>Le Monde</i>	197
Stalin Ballesteros García, Naren Campo Ibarra y Christian Zárate González	

CUARTA PARTE	
GEOPOLÍTICA, SEGURIDAD Y POLÍTICA EXTERIOR	211

La “carrera armamentística” y tendencias geopolíticas en el Asia-Pacífico	213
Cristian David Ordóñez Arcos	

El ambiente geoestratégico Suramericano. Entre certezas e incertidumbres	229
Galo Cruz	

La Inteligencia Científica y Tecnológica para el Desarrollo en la capitalización de las diásporas latinoamericanas altamente calificadas: una cuestión de Seguridad Nacional	245
---	-----

Yoan Israel Viamonte Garrido

Servicios de inteligencia como estructuras burocráticas: origen y doctrina	263
---	-----

María Fernanda Torres Flores

Seguridad económica en una Era de Post Crisis	279
--	-----

Juan Carlos Ladines Azalia

La dependencia económica y la política exterior en Ecuador bajo el gobierno de Rafael Correa (2007-2016)	301
---	-----

Ramiro Lapeña Sanz y Marcin Czubala Roman

CONCLUSIÓN	317
-------------------	-----

Balance y perspectiva de las Relaciones Internacionales en América Latina	317
--	-----

Raúl Salgado Espinoza y Jesús Alberto Sánchez Azuaje



PRÓLOGO

Adrián Bonilla

El texto “Desde el Sur. Visiones y Aportes a los Estudios Internacionales desde Latinoamérica”, es el resultado de una importante experiencia académica en el Ecuador. Da cuenta de un encuentro que reúne a profesores de Relaciones Internacionales, estudiantes de grado y posgrado de varias universidades en el país, e ilustra el estado de una disciplina naciente, pero vigorosa en el Ecuador.

La experiencia es además importante por tres razones. Primero, porque toma una “fotografía” del estado de los estudios internacionales en el Ecuador. Más allá de la riqueza de los temas y de la calidad que los artículos pudieran tener, el libro que introducimos es un testimonio documental extraordinariamente valioso, que permite a eventuales biógrafos de la literatura académica ecuatoriana, relevar datos a propósito de los temas en vigencia hacia mediados de la segunda década del siglo XXI, las metodologías que sustentan la investigación y las corrientes teóricas que informan a la disciplina en el Ecuador y América Latina.

En segundo lugar, el libro ofrece una visión panorámica de tópicos contemporáneos producidos en distintas vertientes de pensamiento internacionalista. La compilación de los textos permite tener una visión sistemática de un campo levemente explorado por la literatura ecuatoriana, que es su propia realidad. Los textos compilados hablan sobre todo de temas internacionales del Ecuador y su lenguaje es académico. Hay contenido teórico importante, en la mayoría de los

ADRIÁN BONILLA

Subsecretario de Educación de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación-SENESCYT y profesor de FLACSO Ecuador.

casos atravesado por visiones posestructuralistas y de economía política. Además se diferencia en su profundidad analítica de la producción constante de publicaciones originadas en visiones diplomáticas o provenientes de las ciencias jurídicas. Entonces, la literatura académica ecuatoriana surgida en la academia de este país, sobre realidades ecuatorianas, también hacen del libro una contribución muy importante para la comprensión de los fenómenos políticos de nuestro entorno.

En tercer lugar el libro construye una aproximación plural al análisis de la realidad internacional latinoamericana. Esto permite que distintas formas de entender la realidad dialoguen entre sí y presenta al lector una visión comprensiva de la producción ecuatoriana. Se trata de un texto joven en términos no solo de sus autores sino también de la generación, de ideas relevantes a la necesidad ecuatoriana de comprenderse como sociedad.

La disciplina de las Relaciones Internacionales en el Ecuador, como práctica vinculada al desarrollo de las ciencias sociales, es relativamente reciente en el país. Aunque puede buscarse sus orígenes en las antiguas escuelas de derecho internacional y de diplomacia, no es sino a finales de los años noventa en que empieza a estudiarse con cierta sistematicidad. En una primera época su desarrollo hizo inevitable que se vinculara a las necesidades de la política exterior, y particularmente del servicio exterior ecuatoriano. En aquella época el propósito académico pudo haber sido la entronización de categorías analíticas que venían de una tradición teórica distinta a la del derecho, que hasta entonces predominaba en las aproximaciones internacionales. El nexo con las necesidades de política exterior y la ruptura con las visiones en donde predominaba el “deber ser” articuló una primera etapa muy allegada a las necesidades del formar personas que eventualmente podía tomar decisiones en una lógica más bien simple, sino rudimentaria, informada por visiones neorrealistas de la sociedad internacional. En ese entonces los académicos provenientes de un campo específico de las ciencias sociales especializados en las Relaciones Internacionales eran muy pocos en el Ecuador, y los esfuerzos por producir nuevos académicos fueron superados por las necesidades de formar diplomáticos con cierta capacidad analítica.

Un segundo momento se construye como resultado del anterior, cuando varias universidades empiezan a identificar la necesidad de formar profesionales en Relaciones Internacionales, sobre todo en el nivel de posgrado. Este momento coincide con las primeras evidencias de la inevitable inserción de las sociedades latinoamericanas en el último momento de la globalización. A nivel estructural se produce una transformación que enlaza prácticamente todas las actividades de la vida social con el entorno internacional. El “mercado” para la oferta de diplomas en Relaciones Internacionales, se amplía exponencialmente y decenas de universidades ecuatorianas empiezan a ofrecer programas, aunque la mayoría de ellos sustentados en académicos o maestros que provenían de otros campos de las ciencias sociales. Este momento se consolida cuando por distintas razones se empiezan a radicar en el Ecuador decenas de personas que estudiaron ciencias sociales afines fuera del país, y una pequeña comunidad académica empieza a construir.

El tercer momento es el que estamos viviendo ahora, que es cuando los paradigmas teóricos centrales, las metodologías de investigación más conocida y la literatura internacional de mayor consumo informan prácticamente a todas las escuelas y departamentos que asumen la disciplina. El libro que editan Raúl Salgado y Daniel Gudiño expresa esta última realidad. Lo que tenemos es una comunidad académica relativamente consolidada, con posibilidades de diálogo entre sí y con propósitos relativamente comunes, que fueron el cimiento del encuentro producido en mayo del año 2017, varios de cuyos textos aparecen en esta compilación.

Para concluir, el valor documental, la riqueza analítica y la pertinencia de los textos a la comprensión del Ecuador y de Latinoamérica, hacen de este esfuerzo un recurso valioso y necesario de divulgar, y al mismo tiempo ofrecen testimonio de la existencia de una comunidad académica, pequeña todavía, pero con enormes posibilidades de crecimiento y de producción académica, cada vez con más alta calidad.



INTRODUCCIÓN

Raúl Salgado Espinoza
y María José Laura

Reflexiones sobre las Relaciones Internacionales en América Latina

La dinámica de los eventos internacionales y la transformación del sistema internacional exigen una constante reflexión sobre la naturaleza de los nuevos fenómenos internacionales y sobre las acciones y comportamiento de los diversos actores de política internacional. Así se busca explicar y entender los entramados y razones para el estallido de nuevos tipos de guerra como la guerra cibernética, la construcción de nuevos organismos internacionales como la UNASUR y Alianza del Pacífico, el surgimiento, permanencia y efectos del terrorismo internacional, la corrupción y la influencia de empresas multinacionales a las políticas públicas de los Estados, el establecimiento y mantenimiento de la paz internacional, entre otros.

RAÚL SALGADO ESPINOZA

Ph.D. en Ciencia Política y Estudios Internacionales por la Universidad de Birmingham, Reino Unido; M.A. y pregrado en Ciencia Política, Filosofía e Ibero-romanística por la Universidad de Bonn, Alemania. Profesor investigador y coordinador del Programa de Maestría de Investigación en Relaciones Internacionales del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación en FLACSO Ecuador. Correo: rsalgado@flacso.edu.ec

MARÍA JOSÉ LAURA

Cursa el segundo año de Maestría de Investigación en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador. Formó parte del Comité Organizador del Congreso Interinstitucional de Ciencias Políticas y Relaciones y es abogada de los tribunales y juzgados de la República del Ecuador por la Universidad Central del Ecuador. Correo: majol_43@hotmail.com

Además, la modernización de las sociedades y la globalización sugieren que los enfoques y perspectivas teóricas del *mainstream* no explican los nuevos acontecimientos internacionales.

Uno de los factores que ha contribuido a este cambio es la tecnología que no sólo ha permitido la comunicación internacional, sino también se ha convertido en un instrumento de influencia y empoderamiento de grupos y actores políticos individuales que trascienden las fronteras nacionales, construyen imaginarios nacionales y regionales, convirtiéndose en actores globales. Estos son algunos de los nuevos factores de las relaciones internacionales que motivan a los hacedores de políticas públicas a buscar adaptar sus sistemas de educación, sobre todo de educación superior, para fortalecer y fomentar la reflexión, investigación y debate sobre los viejos y nuevos eventos internacionales. Por lo tanto, la academia se enfrenta al desafío y debate sobre cómo y desde qué perspectiva deberíamos analizar los nuevos eventos internacionales.

Frente a estos retos, no es más que una responsabilidad de los académicos, estudiosos y hacedores de política internacional diseñar y ofrecer oportunidades para que dichos debates y la transferencia de conocimientos pueda concretarse.

El “Congreso Interinstitucional de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” que se realizó los días 11 y 12 de mayo de 2017 en las instalaciones de FLACSO Ecuador respondió a estas demandas. Al mismo tiempo, buscaba dilucidar la situación de la disciplina en América Latina. Por lo tanto, se solicitó a los participantes enfocarse exclusivamente en discusiones sobre proyectos, resultados y procesos de investigaciones sobre asuntos internacionales de la región latinoamericana.

En este sentido, esta introducción hace una reflexión sobre el proceso y ejecución de este primer congreso, cuyo contenido desarrolla transversalmente el argumento que propone que las Relaciones Internacionales en América Latina están experimentando un segundo *boom* en su avance y posicionamiento como disciplina de las ciencias sociales. Esta propuesta está ilustrada en la primera parte de esta introducción. En la segunda se presentan dieciséis artículos académicos

que contiene esta compilación y que se pone a su disposición en este libro.

1. La Disciplina de las Relaciones Internacionales en América Latina

Tras casi un siglo de la creación de las Relaciones Internacionales RI en Aberystwyth, Reino Unido, esta disciplina mantiene su problema inicial de complejidad, poca claridad de su objeto de estudio y pobre identidad, inclusive en el entorno de su origen (Schmidt, 2010). Este problema de las Relaciones Internacionales parece estar vinculado al hecho de que la RI no sólo se propone estudiar las causas de la guerra y paz, organizaciones internacionales y relaciones bilaterales y multilaterales de los Estados-Nación en la actualidad de los hechos, sino también procura entender y explicar teóricamente hechos internacionales históricos y sus procesos de cambio. Este objetivo claramente ha exigido un cambio en la forma tradicional de investigar las Relaciones Internacionales.

Además, mientras en el Reino Unido surgió las Relaciones Internacionales como una disciplina que buscaba explicar las causas de la guerra, sobre todo de la primera Guerra Mundial, y desarrollar mecanismos que coadyuven a establecer y mantener la paz internacional, en otros países como Alemania, Francia y Estados Unidos las Relaciones Internacionales fue concebida y desarrollada como un sub-campo de la Ciencia Política (Wæver, 1998; Schmidt, 2010). Evidentemente, ya existía una variedad de literatura que abordaba los asuntos internacionales y el inicio del conflicto no solo a nivel internacional sino también a nivel nacional. No obstante, importantes investigaciones no parecen haber sido parte de las bases de la disciplina, como las publicaciones de John A. Hobson (1902) *"Imperialism: A study"* y particularmente la publicación de Vladimir Ilich (Lenin) (1916) *"Imperialism, the Highest Stage of Capitalism"*. Estas investigaciones alimentaron la perspectiva marxista de estudio de las relaciones internacionales, pero han tendido a ser opacadas en gran parte del mundo occidental.

Por otro lado, la disciplina parece no haber despegado hasta poco después de la Segunda Guerra Mundial en América Latina. Una excepción puede ser la temprana investigación sobre política exterior y asuntos internacionales en la Universidad de Rosario en Argentina (Tickner, 2002). No así en Brasil y a pesar de la creación del Instituto Brasileiro de Relaciones Internacionales ya en 1954 (Deciancio, 2016, Almeida Medeiros *et al.*, 2016), el primer programa en Relaciones Internacionales como área o curso de estudio data de 1974 (Jatobá, 2013).

Antes de la creación de estos centros y programas de Relaciones Internacionales, los eventos internacionales, sobre todo en la región latinoamericana, fueron estudiados dentro de varias áreas académicas, entre ellas en la Historia, la Diplomacia, la Ciencia Política, la Jurisprudencia y más tarde en relación con la Geopolítica (Deciancio, 2016). Por este motivo, los primeros aportes latinoamericanos más claros al desarrollo teórico de la disciplina comienzan en connotación con la construcción de conocimiento en las ciencias sociales, sobre todo en el contexto de la formación de un conocimiento académico latinoamericano después de la Segunda Guerra Mundial (Tussie y Deciancio, 2011). Los programas pioneros en el campo de las Relaciones Internacionales fueron introducidos en los años sesenta en centros creados en Argentina, Brasil, México y Chile, tales como en el Instituto de Estudios Internacionales creado en 1966 en la Universidad de Chile, el Centro de Estudios Internacionales creado en 1960 en el Colegio de México, y el Instituto Río Branco ligado al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, entre otros (Tickner, 2002). En Cuba a comienzo de los años sesenta se creó la Escuela de Servicio Exterior que estaba ligada a la Cancillería cubana o Ministerio de Relaciones Exteriores y que en 1971 sería transformada en el Instituto de Servicio Exterior. Pocos años más tarde, se (re)-crearía éste como el Instituto Superior de Servicio Exterior y a comienzo de los años ochenta se convertiría en el Instituto Superior de Relaciones Internacionales ISRI, que además se ha alimentado con su revista *Política Internacional* desde 1963.

A los estudios desarrollados en estos centros educacionales se sumaron contribuciones realizadas desde las organizaciones internacionales

dedicadas a la investigación como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO creada en 1957 y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO creado en 1967. Particularmente, se hicieron grandes contribuciones al entendimiento de las relaciones internacionales no sólo en América Latina y su proceso de desarrollo, sino también se buscó explicar las barreras para el desarrollo de los países periféricos en el contexto del pensamiento “cepalino” y el desarrollo de la teoría de la dependencia.

En ese sentido, los estudios internacionales en América Latina se centraron en los problemas y posibilidades para el desarrollo y la explicación de la dualidad entre el centro y la periferia. Estos estudios tenían como base fundamental la teoría modernista adoptada y desarrollada dentro de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe CEPAL de las Naciones Unidas entre los años cincuenta y sesenta (Tickner, 2002, 2009).

Fernando Henrique Cardoso, Celso Furtado, Juan Carlos Puig, Helio Jaguaribe, Enzo Faletto y Raúl Prebisch son algunos de los pioneros en la investigación e introducción de las discusiones teóricas en esta área. Sin duda, el pensamiento cepalino transformado por Fernando Henrique Cardoso y Raúl Prebisch en la teoría de la dependencia constituye uno de los aportes teóricos fundamentales en el desarrollo de la disciplina en América Latina. No obstante, las Relaciones Internacionales como disciplina no parecen haber alcanzado su punto más alto en Latinoamérica hasta el inicio de la década de los años setenta. Además, parece que la mayoría de las investigaciones sobre los eventos internacionales estaba ligada al análisis de la política exterior y del desarrollo de los países de la región (Bonilla, 2015) y las relaciones con Estados Unidos.

No obstante, a partir de mediados de los años setenta y fines de los ochenta se evidencia un florecimiento y posicionamiento de la disciplina en la región con nuevos aportes fundamentales para el análisis de política internacional de los países latinoamericanos. Deciancio (2016) denomina a este periodo como el *boom* de los estudios internacionales en la región. En este contexto, se debe mencionar a la Escuela de la Autonomía que de la mano de Juan Carlos Puig y Helio Jaguaribe

durante los años setenta y comienzo de los años ochenta contribuyeron a la creación de conocimiento. El pensamiento de la autonomía en la política exterior de los estados latinoamericanos con respecto a Estados Unidos constituye sin duda una de las mayores contribuciones teóricas de Latinoamérica a la disciplina de las Relaciones Internacionales (Briceño y Simonoff, 2017). La Escuela Autonomista combina en sí no sólo una crítica al realismo y al decline de la teoría de la dependencia, sino que selecciona elementos teóricos de las perspectivas existentes, que facilitan la explicación de una política exterior y asuntos internacionales en la búsqueda de menor influencia de los estados dominantes, tanto en la política internacional como en la creación de conocimiento. Si bien la escuela de autonomía se restringió a los estudios de política exterior en función de lo que perseguía desde el Programa de Seguimiento de Políticas Exteriores de Latinoamérica PROSPER, creado en 1984. También se realizaron estudios sistémicos o de nivel global con base en lo que había hecho la escuela cepalina o de la dependencia. Pero, no se restringía a esta propuesta teórica, sino abordaba también una discusión filosófica y metodológica (autonomista) de cómo crear conocimiento autónomo (Briceño y Simonoff, 2017). Por otra parte, se debe resaltar la contribución teórica realizada por Carlos Escudé en los años ochenta y comienzos de los noventa al estructurar y ofrecer la Teoría del Realismo Periférico, sobre todo basado en una aproximación normativa que sugiere cómo entender y explicar las políticas exteriores de los países suramericanos, sobre todo de los estados débiles (Escudé, 1995), que para algunos fue más bien la oposición a la propuesta hecha por Juan Carlos Puig (Simonoff, 2016).

Este periodo está claramente relacionado con la creación de una variedad de redes de investigadores e intelectuales a partir de mediados de los años setenta hasta fines de los ochenta. Entre estas redes se destacan el Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina que de la mano del académico e intelectual chileno, Luciano Tomassini, lanzó el Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina RIAL, que evidentemente marcó el primer “boom” de los estudios internacionales en América Latina (Deciancio, 2016). Este primer boom de la disciplina estaba además marcado por la creación

de varios nuevos centros y programas de enseñanza e investigación en Relaciones Internacionales dentro de las universidades a lo largo de América Latina, como el Instituto de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en Universidad Nacional de Colombia, la introducción de los programas de maestría en Relaciones Internacionales en FLACSO Argentina y México; y la introducción de programas de pregrado en varias universidades de la región.

Además, las contribuciones teóricas que se venían desarrollando desde esta red académica, los debates y encuentros entre actores políticos, diplomáticos y especialistas provenientes desde el Río Grande hasta La Patagonia que aglutinaban el RIAL, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, una institución internacional no gubernamental con estatus asociativo en la UNESCO, y centros de investigación de fuera de América Latina como el Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina CEISAL creado en 1971, contribuyeron a la formación de una variedad de literatura en la disciplina. Este primer *boom* también ve crecer a varios íconos del análisis de política exterior en América Latina que aún siguen aportando en el desarrollo del conocimiento en este campo de las Relaciones Internacionales: María Regina de Soares y Tulio Vigevani de Brasil, y los argentinos Juan Gabriel Tokatlián y Roberto Russell quienes con su propuesta de “Modelos de política exterior y opciones estratégicas han posicionado un enfoque de análisis de la política exterior de países suramericanos hacia los Estados Unidos. El caso de América Latina frente a Estados Unidos” (2009) se posicionan también en el periodo que aquí se propone como el segundo *boom* de las Relaciones Internacionales en la región.

En suma, todo este proceso de fomento al estudio de las Relaciones Internacionales y sus respectivas contribuciones se puede corroborar como el primer *boom* de las Relaciones Internacionales en América Latina propuesto por Deciancio (2016).

Es evidente que desde mediados de los años noventa hasta comienzos del siglo XXI se percibe un cambio de orientación con el abandono del estudio de la política exterior y un surgimiento de los nuevos temas de

la economía política internacional relacionados con la globalización, desde análisis sobre medio ambiente hasta las nuevas negociaciones comerciales. Durante este periodo se evidencia también la creación de varios programas de posgrado en esta disciplina, pero que no llegan a posicionar a la disciplina en la región sino más bien hasta una década más tarde. Algunos de esos proyectos, como el de introducir un programa de posgrado en FLACSO Ecuador en 1995 no surgieron de inmediato, sino que se ejecutaron con mayor prudencia de tiempo. Este corte en la producción académica y desarrollo de la disciplina parece más bien estar relacionado con la desorientación y cuestionamiento de los procesos políticos de la región.

A comienzos del siglo XXI, la integración económica por un lado daba cuentas de una malograda época y se cuestionaba desde la academia y de algunos sectores políticos si el proceso de integración regional dirigido por la perspectiva neoliberal sería la más apropiada para la región. Estos eventos dieron un florecimiento de los estudios enfocados sobre todo en la Globalización, en el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas ALCA, las demandas sociales en las políticas del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de la recientemente refundada Comunidad Andina CAN.

Esta reflexión académica claramente estaba ligada a una práctica política de la región que buscaba “un vehículo común para acceder a los recursos del Sistema, reivindicando una diferencia dentro de la civilización occidental, por cuenta de imaginarios aglutinantes que se frustran ante elementos de mayor alcance como la lengua y que sin embargo, no alcanza (ro)n para servir de plataforma a una identidad colectiva políticamente practicable”. (Niño, 2008: 77).

En este contexto surgieron varios nuevos aportes académicos con el objeto de explicar el regionalismo en función de las nuevas perspectivas de la integración vista desde la interacción de los países del sur. Pero este análisis no sólo encerraba el ámbito comercial y financiero, sino que incluía los asuntos políticos de interés colectivo, de seguridad y enfocados en el desarrollo social y cultural de los países de la región. En esta línea son sin duda Osvaldo Sunkel, Lincoln Bizzozero, Alberto van Klaveren

y José Briceño los mayores contribuyentes a la academia, quienes ya a partir de los años noventa introdujeron y desarrollaron conceptos como el regionalismo estratégico para explicar las interacciones y alianzas de los países latinoamericanos entre sí y con actores extra-regionales como los Estados Unidos (Briceño, 2006, 2007). En el contexto de los nuevos acercamientos regionales y formación de organizaciones intergubernamentales como la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR, propuso Ernesto Vivares (2013) el Nuevo Regionalismo Suramericano NRSA como un acercamiento para entender estos nuevos acontecimientos internacionales en Suramérica. Este aporte teórico y las sugerencias hechas por Riggirozzi y Tussie (2012) para estudiar y explicar el regionalismo en América del Sur conocidas como la post-hegemonía plasmado en el regionalismo post-hegemónico son contribuciones teóricas fundamentales para el desarrollo de la disciplina en la región.

En tal sentido es evidente que se puede hablar de un segundo *boom* de las Relaciones Internacionales en América Latina en la presente década. A esto se suma que en esta década se vislumbra un intenso proceso de publicación, creación y diseminación de la investigación en revistas especializadas, congresos y conferencias (Almeida Medeiros y otros, 2016). Al mismo tiempo, hay un re-surgimiento de la aplicación de la Teoría del Realismo Periférico de Escudé a la aplicación de estudios en el contexto de estados débiles (Escudé, 2009) y a la política exterior de estados suramericanos en el siglo XXI (Escudé, 2012). Estas contribuciones son sin duda evidencia de un posicionamiento de la disciplina en la región. Sin duda hay una variedad de aportes a la disciplina desde las diferentes áreas y perspectivas de las Relaciones Internacionales en este segundo *boom* en América Latina. Entre estos grandes nombres se debe resaltar a Arlene Tickner y Diana Tussie quienes han posicionado a la disciplina como un campo de investigación con presencia en la región. Por un lado, Tussie ha instalado los debates y la investigación en Economía Política Internacional desde el sur global. Por otro lado, Tickner (2011) por medio de su variedad de investigaciones críticas al dominio y hegemonía de pensamiento en RI y a la exclusión de las perspectivas latinoamericanas, ha posicionado un amplio debate sobre la importancia de la inclusión de los avances

teóricos latinoamericanos y del sur global para una transformación de las Relaciones Internacionales como una disciplina pluralista (Blaney and Tickner, 2017a, 2017b).

Este segundo *boom* ha sido reforzado además, por la creación de redes nacionales de académicos e investigadores en Relaciones Internacionales como la Associação Brasileira de Relações Internacionais ABRI creada en 2005, la Red Colombiana de Relaciones Internacionales REDINTERCOL que nació en 2009, la Red de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Ecuador CIPRI creada en 2016, la Red Cubana sobre Investigaciones Internacionales REDINT en 2016 y otros centros de investigación internacionales como el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas IRELA que para el 2010 fue incorporando una variedad de nuevas temáticas de interés común para América Latina y Europa. Por lo que se podría hablar de un segundo *boom* o un “verdadero *boom*” de las Relaciones Internacionales (Almeida Medeiros y otros, 2016: 4) en América Latina. No obstante hay que resaltar que “en general, la posibilidad de producir teoría desde América Latina ha sido enajenada a necesidades urgentes de sus sociedades y a temas de política exterior, antes que de ordenamiento internacional” (Bonilla, 2017).

Finalmente, no se puede negar la gran influencia de Estados Unidos tanto en la política internacional como en la creación de teoría en la disciplina en la región. En tal sentido, hay una demanda latente en la academia latinoamericana en buscar, no sólo la forma de adaptar teorías creadas en torno al contexto internacional, sino también en desarrollar conceptos teóricos que expliquen la realidad latinoamericana. Para Bonilla (2017), esto supone en primer lugar actualizar la discusión sobre relaciones internacionales y enfrentar el análisis de los temas regionales y andinos desde una perspectiva global. En segundo lugar, identificar temas relevantes a la subregión que puedan ejecutarse en proyectos funcionales a las metas institucionales. Tercero, procurar la construcción de una red académica; y por último, construir una estrategia destinada a establecer mecanismos de interacción entre las políticas de docencia e investigación. Este libro cumple alguno de estos objetivos, sobre todo el de reflexionar sobre el estado de las Relaciones Internacionales y el

de compartir las reflexiones sobre una variedad de temáticas de los contribuyentes a esta publicación.

2. Contribuciones del congreso a los Estudios Internacionales y estructura de este libro

La diversidad y eclecticismo tanto teórico como metodológico y multidisciplinario que encierra la disciplina de las Relaciones Internacionales en la actualidad no sólo en América Latina sino en el planeta, demuestran la vigorosidad e importancia de la disciplina. No obstante, esta diversidad y eclecticismo también presentan desafíos cuando hay que ensamblar una publicación de esta magnitud. Por ello, de las ciento treinta contribuciones completas enviadas para esta edición se optó primeramente por la diversidad, actualidad del tema de investigación, elementos metodológicos y teóricos como instrumentos fundamentales de las investigaciones para la selección y publicación de los siguientes dieciseis artículos académicos que se presentan agrupados en cuatro partes.

En la primera parte se abordan algunos enfoques teóricos y éticos de las Relaciones Internacionales. Empezando por el artículo “Utopía, Anarquía y Derechos Humanos” elaborado por Diego Zambrano Álvarez, quien realiza un análisis de la doctrina esencialista que inspira a los derechos humanos que, según su argumento, ha conducido al convencimiento acrítico de una utopía sacralizada, cual si fuera un saber científico. Así, este artículo concluye que es necesario cuestionar la sacralidad del sistema y reducir sus asimetrías por medio de la democratización de los espectros políticos, culturales y simbólicos. Por otro lado, el artículo de Gilda Guerrero Salgado presenta una visión para “erigir un lugar en el mundo: patrones constructivistas, alcances y vacíos de la movilidad humana en Ecuador”, en donde comprueba sus hipótesis sobre la deseguración de la migración mediante la Ley de Movilidad Humana y los vacíos que ésta contiene. Finalmente en esta primera parte, Mishel Álvarez Rodríguez analiza el feminismo en

Relaciones Internacionales desde la perspectiva de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW, resaltando su aplicación en el Ecuador en donde campañas y programas gubernamentales han contribuido al avance de la mujer dentro de espacios públicos y de toma de decisiones.

En la segunda parte se incluye la temática de economía política internacional y regionalismo. En este acápite, el artículo de Diana García Orellana titulado “Nueva Dinámica de las relaciones China-América Latina” se enfoca en el caso de cooperación energética con Ecuador para abordar las políticas de cooperación Sur-Sur en el marco del poder productivo. Esta investigación hace una comparación entre los préstamos tradicionales de occidente y los préstamos otorgados por bancos de China especialmente para la inversión en los sectores estratégicos.

Otro tema de interés en la región aborda el artículo de los autores Sebastián Nader, Sebastián Álvarez Hayes, Martín Pollera titulado “Las tecnologías libres como alternativa de desarrollo frente al Sistema Internacional de Patentes. Un breve análisis para el caso ecuatoriano en el marco del Código Ingenios”. En esta investigación se cuestiona si ¿las tecnologías libres son una alternativa viable para romper con la dependencia? y ¿cuáles son los alcances de esta ruptura? El artículo presenta un análisis sobre las tecnologías libres como una vía posible para comenzar con la independencia en tecnología. Finalmente, el trabajo de Wendy Vaca Hernández titulado “Fragmentación e integración en la idea de región América Latina: procesos regionales heterogéneos” analiza los procesos regionales contemporáneos basados en la heterogeneidad y el establecimiento de escenarios para alcanzar consensos.

La tercera parte de este libro contiene las contribuciones de las participantes en la temática de Paz y Conflicto en América Latina. Los cuatro trabajos a continuación reflejan el gran interés y posicionamiento de este campo de las Relaciones Internacionales en la región. Primero, el artículo titulado “Proporcionando fuerzas de paz: evolución, reforma institucional e impacto internacional de la participación chilena en las

operaciones de paz de las Naciones Unidas” de Daniel Jiménez Montalvo y Edgar Jiménez Villarreal, trata de evidenciar cómo la reforma política institucional a nivel estatal impacta en la política exterior chilena en el periodo de tiempo de 1935 hasta 2015. Por otro lado la investigación de Ernesto Congote Ordóñez titulada “Aproximación a experiencias internacionales de negociación pacífica del conflicto: lecciones sobre el conflicto en Colombia” hace un análisis a través de un acercamiento histórico, desde la negociación pacífica, las generalidades del acuerdo de paz y el abordaje de casos ilustrativos a nivel internacional.

El tercer artículo “Gobernabilidad democrática después del conflicto” de Luis Ruano Ibarra conceptualiza los elementos a través de entrevistas como la visión estratégica compartida, liderazgo legítimo y transformacional, relación constructiva entre sujetos formadores de región, desempeño de la institucionalidad pública entre otros. Finalmente, la investigación de Stalin Ballesteros García, Narea Campo Ibarra y Christian Zárate González titulada “Impacto en la prensa internacional en la toma del Palacio de Justicia por el M-19. Lectura desde el diario *Le Monde*” analizan una variedad de factores como los medios nacionales e internacionales que jugaron un rol importante en este evento social y político de transcendencia en la vida de los colombianos.

En la parte final de este libro se compila las investigaciones de las áreas de geopolítica, seguridad y política exterior. Al respecto, la contribución de Cristián Ordoñez Arcos, “La “carrera armamentística” y tendencias geopolíticas en el Asia-Pacífico” sugiere que sí existe una carrera armamentística, pero es aún pacífica dentro de la región. Por otra parte, el artículo titulado “El ambiente geoestratégico Suramericano. Entre certezas e incertidumbres” de Galo Cruz plantea la idea de la región suramericana como estable aunque afectada por los intereses propios por encima de los intereses comunes regionales. Además, esta investigación sugiere que Suramérica es una región afectada por los crímenes transnacionalmente organizados y la corrupción. Desde otro tema referente a seguridad, el artículo de Yoan Viamonte Garrido titulado “La inteligencia científica y tecnológica para el desarrollo en la capitalización de las diásporas latinoamericanas altamente calificadas:

una cuestión de seguridad nacional” propone que la implementación de la ICTD por parte de los estados de la región puede ser visto como mecanismo de cooperación interministerial, interinstitucional y de interinteligencias.

En esta parte final, la investigación de María Fernanda Torres Flores titulada “Servicios de inteligencia como estructuras burocráticas: origen y doctrina” describe la naturaleza de la coyuntura crítica, las principales características de la doctrina tradicional de inteligencia en torno a objetivos básicos colectivos y principios básicos de identidad que son analizados aplicando un método descriptivo y análisis estructural. Para complementar a esta contribución, Juan Ladines Azalia comparte su investigación titulada “Seguridad económica en una era de post crisis” en la cual se explican los fundamentos de la Seguridad Económica, el concepto de Seguridad Financiera en el contexto de la Crisis Económicas Internacional de 1997 y 2008, los conceptos de difusión de poder de estas dos ideas de seguridad. Finalmente, la contribución de Ramiro Lapeña Sanz y Marcin Czubala Roman con el título “La dependencia económica y la política exterior en Ecuador bajo el gobierno de Rafael Correa (2007-2016)” sugiere que la política exterior ecuatoriana durante el periodo de investigación es bicéfala dependiente por su relación de dependencia tanto con EEUU y China.

Todas estas investigaciones contribuyen evidentemente al posicionamiento de las Relaciones Internacionales en Ecuador y América Latina. No obstante, estas reflexiones y contribuciones no hubieran sido posible presentarlas en este libro sin la participación de los/as ponentes, el apoyo de todo el personal académico y administrativo del área de Relaciones Internacionales del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de FLACSO Ecuador, especialmente a los/as colegas profesoras Cécile Mouly, Cintia Quiliconi, y los profesores Adrián Bonilla, Ernesto Vivares y Fredy Rivera. También es incomparable el apoyo de FES-ILDIS Ecuador y su equipo editorial. Además, se hace un especial reconocimiento al grupo de doctorandos y becarios del área de Relaciones/Estudios Internacionales, sin su apoyo este evento y esta publicación no hubiera tenido el mismo valor. De entre ellos/as se

debe resaltar el apoyo de Daniela Barreiro, Jesús Sánchez y María José Laura. Finalmente, la participación de dos personalidades académicas de las Relaciones Internacionales enriqueció mucho más este congreso y es digno de agradecimiento. Por un lado, Diana Tussie de FLACSO Argentina, disertó sobre el “Estado de las Relaciones Internacionales en América Latina” y de lo que esta introducción se hizo eco. Por otro, la participación de María Fernanda Espinosa, hoy Canciller del Ecuador, hizo un llamado a la reflexión académica sobre los desafíos para los hacedores de políticas internacionales y a una vinculación entre academia y la práctica para poder enfrentar a los retos y desafíos de la región en temas como la integración regional, globalización, seguridad, proliferación de armas nucleares, migración, pobreza extrema, terrorismo y tráfico de personas, entre otros.

3. Referencias bibliográficas

- Almeida Medeiros, Marcelo de; Barnabé, Israel; Albuquerque, Rodrigo y Rafael Lima (2016) "What does the field of International Relations look like in South America?", en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 59, núm. 1, pp. 1-31.
- Blaney, David y Arlen Tickner (2017a) "Worlding, Ontological Politics and the Possibility of a Decolonial IR", en *Millennium: Journal of International Studies*. Vol. 45, núm. 3, pp. 293-311.
- Blaney, David y Arlene Tickner (2017b) "International Relations in the prison of colonial modernity", en *Millennium: Journal of International Studies*. Vol. 45, núm.3, pp. 71-75.
- Briceño, José y Alejandro Simonoff (2017) "La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales", en *Estudios internacionales (Santiago)*. Vol. 49, núm. 186, pp. 39-89.
- Briceño, José (2006) "Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR", en *Aportes para la Integración Latinoamericana*. Vol. 15, pp. 30-45.
- Briceño, José (2007) "Strategic Regionalism and Regional Social Policy in the FTAA Process", en *Global Social Policy*. Vol. 7, núm. 3, pp. 294-315.
- Bonilla, Adrián (2015) "Prologo", en Soto Acosta, Willy (editor), *Ciencias Sociales y Relaciones Internacionales: Nuevas Perspectivas desde América Latina*. Buenos Aires, CLACSO/UNA Costa Rica/ Asdi, pp. 13-16.
- Bonilla, Adrián (2017) Charla inaugural del Congreso de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. FLACSO Ecuador.
- Deciancio, Melisa (2016) *Historia de la construcción del campo de las Relaciones Internacionales en Argentina*. Buenos Aires, FLACSO Argentina, tesis de doctorado.
- Escudé, Carlos (1995) *El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Escudé, Carlos (2009) *Realismo periférico- una filosofía de política exterior para estados débiles*. Buenos Aires, Universidad del CEMA.

- Escudé, Carlos. (2012). "El Realismo Periférico y su Relevancia teórica ante el Ascenso de China", en *Desarrollo Económico*. Vol. 51, núm. 204, pp. 529-542.
- Jatobá, Daniel (2013) "Los desarrollos académicos de las Relaciones Internacionales en Brasil: elementos sociológicos, institucionales y epistemológicos", en *Relaciones Internacionales*. Vol. 22, febrero-mayo 2013, pp. 27.
- Niño, Jairo (2008) "Relaciones Internacionales de América Latina. Lectura para la configuración de un sentido comunitario eficiente", en *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*. Vol. 3, núm. 2, pp. 59-89.
- Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana (2012) "The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America", en Riggirozzi, Pía y Diana Tussie (editores.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Southampton, Springer Netherlands pp. 1-16.
- Russel, Roberto y Tokatlián, Juan. G. (2009) "Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos", en *Revista CidobD'Afers Internacionals*. Núm. 85/86, pp. 211-249.
- Simonoff, Alejandro (2016) "La Escuela Autonomista: Pasado y presente", en *Perspectivas Revistas de Ciencias Sociales*. Vol. 1, enero-junio 2016, pp. 9-19.
- Schmidt, Brian (2010) "On the history and historiography of International Relations", en Carlsnaes, Walter, Thomas Risse y Beth Simmons (editores), *Handbook of International Relations*. London, SAGE, pp. 3-22.
- Tickner, Arlene (2002) *Los estudios internacionales en América Latina: subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?*. Bogotá, Ediciones Uniandes.
- Tickner, Arlene (2009) "Latin America. Still Policy dependent after all these years?", en Tickner, Arlene y Ole Wæver (editors), *International Relations Scholarship around the world*. New York, Routledge, pp. 32-52.
- Tickner, Arlene (2011) "El pensamiento sobre las Relaciones Internacionales en América Latina", en Border, Sandra y Arlene Tickner (compiladoras), *Relaciones Internacionales y Política Exterior de Colombia*. Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 551-574.
- Tussie, Diana y Deciancio, Melisa (2011) "La construcción del saber académico en América Latina: ¿voz de los excluidos o sostén de la tecnocracia?", en *Repensar América Latina*. Vol. 1, pp. 93-116.

- Vivares, Ernesto (2013) *Exploring the New South American Regionalism (NSAR)*. Burlington, Ashgate.
- Waever, Ole (1998) "The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations", en *International Organization*. Vol. 52, núm. 04, pp. 687-727.



PRIMERA PARTE

ENFOQUES TEÓRICOS Y ÉTICA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

DIEGO ZAMBRANO ÁLVAREZ

Doctor en Derecho Constitucional. Ph.D (c) U. de Buenos Aires
Máster en Psicopedagogía, Universidad de Barcelona
Máster en Derecho Constitucional UASB
Docente Titular, Universidad Internacional del Ecuador
diegozambrano03@gmail.com

Utopía, Anarquía y Derechos Humanos

Diego Zambrano Álvarez

1. Introducción

En el momento en que escribo, el noticiero informa la decisión de Estados Unidos de trasladar un submarino nuclear hacia la Península coreana, después del *impasse* diplomático entre este país y Rusia, por el bombardeo de una base militar en Siria. Se suma la crisis política y humanitaria venezolana y más de sesenta millones de refugiados en el mundo según la Agencia de la ONU para refugiados ACNUR.¹ Estos acontecimientos representativos de la violencia que azota al mundo, se dan a los 62 años de vigencia de la Carta de las Naciones Unidas y a casi 70 años de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos DDHH. La realidad contrasta con la finalidad que inspiró la creación del sistema: “unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales...” (DDHH, 1968).

La coyuntura y el llamado del Presidente Trump a potencializar la OTAN, para iniciar operaciones militares, proyectan una radiografía de la crisis que enfrenta el modelo ONU, y que deja al descubierto su incapacidad institucional, para cumplir los objetivos expuestos en su Carta constitutiva. La crisis del sistema justifica la necesidad y la oportunidad histórica de repensar el modelo de derecho internacional, y reflexionar sobre el rol que deben asumir los países periféricos, en la redefinición de valores sobre política internacional. Toda crisis es gestora de desencanto, pero

¹ Portal en Internet de ACNUR. Disponible en: <http://www.acnur.org/recursos/estadisticas/> (Consultado 28-04-2017).

también de utopías, que transforman el discurso y las manifestaciones de poder.

Esta contribución pretende demostrar que, la *doctrina esencialista* que inspira a los DDHH nos ha conducido al convencimiento acrítico de una utopía sacralizada, cual si fuese un saber científico. No obstante, se trata de un posicionamiento simbólico emanado de un poder central que, detrás de una propuesta idealista, alimenta intereses geopolíticos y económicos inconfesables.²

Defenderemos un planteamiento cooperativo multipolar, que permita a los pueblos de menor presencia internacional conformar bloques, que potencien su influencia desde su propia visión filosófica, para pugnar por nuevas formas de relación entre los pueblos. La centralización del poder genera resistencia, porque la asimilación involuntaria reafirma las individualidades y lealtades entre grupos cohesionados por su identidad; y que, debido a las relaciones asimétricas generan violencia desde la clandestinidad.

Toda crisis obliga a replantear los valores vigentes. Aquello que llamamos “posmodernidad” (Echeverría, 2011) se caracteriza por una globalización que abarca dimensiones económicas, políticas, culturales, morales, ambientales y tecnológicas (Benjamin, 2014), que tiende a centralizar el poder e incrementar la violencia, por la apropiación de recursos naturales, que garanticen estilos de vida consumistas y ambientalmente criminales. En contraposición, proponemos una visión existencial que llamamos “anarquía de propulsión centrífuga” y, que aboga por un poder multipolar, basado en la participación de bloques, conformados por países comprometidos en invertir su capital político en alternativas comunes de desarrollo.

2 En sus *Reflexiones sobre la cuestión judía*, Sartre (2015) identifica dos enemigos del pueblo de Israel. El antisemita nietzscheano (2014a, 2014b, 2011, 2012) busca su eliminación física; y el *demócrata*, al promover su asimilación, busca eliminarle como pueblo.

2. Utopía, poder y perfección

La Utopía o “lugar imposible” (por su etimología) aspira a la perfección, a partir de una normatividad emanada de un origen trascendente. En los pueblos originarios, el Uno será el sol; en la escolástica, dios; y en el modernismo, el Estado. Todo esto, constituye un llamado al orden (ontología), a la articulación de tejidos sociales hacia un fin trascendente (teleología), que instaura una autoridad representante del centro originario de poder. El platonismo (1988; 2005) concluyó que, el gobierno debe confiarse al “filósofo rey”, por ser capaz de conocer la idea perfecta de organización social, y trasplantarla al mundo sensible. En San Agustín (2008), la utopía descansaba en la “Ciudad de Dios”, donde la Iglesia asume las riendas del poder terrenal, para conducir a la comunidad hacia la salvación y a la vida eterna. Bajo este sistema filosófico, el clero, que conoce la voluntad divina, tendría la obligación de hacer respetar, a toda costa, estos cánones incuestionables.

La filosofía utópica del Campanella de “La ciudad del sol” (2015) apuesta por una filosofía naturalista, donde el jefe supremo es sacerdote, y delega funciones en tres jefes adjuntos, también sacerdotes, que asumen la rectoría del poder, la sabiduría y el amor. Campanella, como Tomás Moro (1999) y Francis Bacon, busca la perfección de la comunidad, y para ello, requiere de una sociedad ordenada y controlada verticalmente. El magistrado de la sabiduría buscará unificar las opiniones, y el magistrado del amor conformará parejas aptas para “mejorar linaje”.

La utopía elimina la libertad en el nombre del orden, justicia, paz, progreso, bienestar y seguridad, todos ellos definidos desde arriba, como si fuese un orden natural. Así, los principios que sustentan a la utopía se sacralizan, generan una estética propia, un sistema de valores absolutos, por los que se legitima la represión, el control y la conservación del *statu quo*.

En el Estado moderno se da idéntico paralelismo. La posición del Uno la ocupa el Estado. La voz divina se traslada de la biblia a la ley, y

el séquito sacerdotal usará sotanas que llamará togas e impondrá su poder desde templos denominados palacios de justicia. La legitimidad descansa en la voluntad del pueblo, interpretado legislador, y reprimirá la desobediencia mediante reglas que sostienen a la burguesía, como nueva élite política.

No se pretende agotar el análisis sobre la racionalidad, que ha sido tomada y adaptada a imagen y semejanza de grupos hegemónicos, en cada época. Cada una construye realidades discursivas, que bajo una aureola de perfección, establecen un orden jerárquico del que se deriva un sistema de censura, que alcanza dimensiones jurídicas y edifica una institucionalidad para su defensa. Los valores son el origen del anti-valor y de la violencia avalada por el derecho y el aplauso de sus iguales (Benjamin, 2014).

Idéntica relación de reciprocidad e interdependencia existe entre valor y anti-valor, como en la guerra y la paz. Las disputas políticas se dirimen cuando un grupo logra imponer sus valores a los demás; así también, la guerra será el camino para determinar la jerarquía entre posiciones de poder y el derecho a ejercer la violencia legítima. El valor unifica, homologa, clasifica el mundo desde una visión bifocal, donde existen normales/anormales, ciudadanos/delincuentes, amigos/enemigos. Los primeros de cada categoría serán premiados, para que mantengan su virtuosismo; los segundos serán castigados, excluidos o eliminados por amenazar al *statu quo*. La uniformidad es el camino hacia el control, y éste conduce a la represión que consolida posiciones de poder (Foucault, 2015).

Maquiavelo (2014) identificó dos formas de imposición política. “La fuerza”, que es la más rápida, pero más costosa por no ser sostenible en el tiempo, debido a la resistencia que produce. La segunda posibilidad es “la convicción”, que siendo menos rápida, resulta efectiva porque genera convencimiento. Rousseau (2014) simplifica la idea al decir “El más fuerte nunca lo es bastante para dominar siempre, si no muda su fuerza en derecho y la obediencia en obligación.”

Epistemológicamente, toda utopía consolida un sistema de valores como saber disciplinario. Por medio su oficialización, los intereses grupales se convierten en valores universales, reproducidos en foros académicos y políticos, convirtiéndolo en realidad. Los valores se jerarquizan según un orden central, que elige héroes creando una “cientificidad natural prescindente del valor” (Schmitt, 2012: 105) que concede a pocos el derecho de hablar por todos, como si existiere un solo punto de vista.

El discurso crea realidades, desde relatos cuasi-mitológicos, que constituyen el punto neurálgico de los constructos teóricos, en materia de derecho internacional. Estos actos del habla (Austin, 1955) se presentan como conocimiento riguroso y se transmiten cual si fuese objetivo. No obstante, algunos textos dicen más por lo que callan, que por lo que expresan. La hermenéutica (García Baró, 2015) constituye una técnica de interpretación de textos para establecer su genuino significado. Evidentemente, la interpretación es derecho para una élite que lleva la voz oficial, y que, al precisar el significado puede crear nuevos textos y prescripciones.³ De esta forma, el poder del intérprete resulta superior al del autor, dada la posibilidad de re-significar su voluntad.

Toda utopía, en su dimensión genealógica origina un centro excluyente de poder; desde su dimensión ontológica reclama vigencia universal; desde su aspecto axiológico, defiende un objetivismo moral, controlado por una élite, que impone su “verdad”. Desde una perspectiva teleológica, la utopía promueve el sometimiento a lo prescrito por el centro de poder. Finalmente, desde la epistemología, la utopía permite aplicar criterios de verdad, donde toda opinión contraria es erradicada.

3 Ludwig Wittgenstein (2003) demuestra que el uso *ostensivo* del lenguaje, que consiste en aparear palabras con cosas, es uno entre muchos posibles. Los juegos del lenguaje crean mensajes independientemente del significado literal de las palabras que lo componen, como ocurre con los refranes.

3. Utopía y Derechos Humanos

Si recorremos por discursos políticos, planes de gobierno, propuestas de campaña o principios de grupos subversivos; notaremos que los DDHH dominan la escena teórica y simbólica de nuestro tiempo. Se trata de un constructo que promueve la paz y la cooperación internacional, para garantizar niveles básicos de vida digna. Los anhelos de igualdad, libertad y fraternidad, ante un Estado obligado a tutelarlos hasta su máximo posible, nos presenta un modelo utópico. La sanción ante cualquier incumplimiento podría justificar desde: bloqueos económicos, hasta intervenciones militares, puesto que la soberanía nacional, en contextos de globalización, queda restringida (Fioravanti, 2014).

El discurso de DDHH mantiene una impronta centralista y legitimadora de un *modus vivendi*, que reproduce relaciones asimétricas entre Estados. Como todo modelo utópico, los sistemas de DDHH parten de concepciones esencialistas como la dignidad, cuya matriz teórica se encuentra en la filosofía kantiana. El prusiano aporta a la teoría de DDHH con dos elementos trascendentes. El “imperativo categórico”, según el cual, cada persona debe actuar de manera que pueda aspirar a ser ejemplo universal de actuación (Kant, 2008). La segunda, se refiere a que ninguna persona sea tratada como medio, sino como fin (Kant, 2014). Se trata de una obligación incondicional (imperativo categórico) que se diferencia de los imperativos hipotéticos, que constituyen fines, que se convierten en medios para alcanzar otros fines superiores.⁴

La ontología de los DDHH se sustenta en una sustancia metafísica de imposible experimentación, pero existe como realidad pensada. La dignidad se presenta como concepto etéreo, que necesita precisarse mediante intérpretes oficiales, lo que nos remite al poder central, titular de toda potestad normativa. La centralización del poder, que autoriza el

4 Desde la lógica formal, las proposiciones se clasifican en categóricas e hipotéticas. Las primeras, aluden a lo que la cosa es. María es cantante. Las proposiciones hipotéticas son condicionales (si A, entonces B). En el primer caso se aplican criterios de verdad, mas no en el segundo. Las formulaciones jurídicas corresponden a enunciados hipotéticos porque dependen de la verificación de un hecho jurídicamente significativo (Gamba & Oriol, 2015: Cap. V).

uso de la fuerza, fue legado de la Paz de Westfalia (1648), que dio fin a la Guerra de los Treinta Años -originada por conflictos religiosos entre católicos y protestantes-. La Paz de Westfalia configuró el concepto de estado nacional, que reemplazó a los reinos pequeños, que caracterizaron al feudalismo medieval (Dalla Vía, 2013). La centralización del poder, mediante la universalización jurídica, constituyó el germen de lo que Ferrajoli propone como “constitucionalismo internacional” (2010). Este proceso inició con la adopción de la Carta de la ONU de 1945, y al subordinar al derecho interno, homologa y se garantiza omnipresencia en el pensamiento jurídico.

El derecho debe abordarse como efecto de disputas subterráneas. La homologación normativa convoca a buscar a los detentadores del poder central, que legitiman discursivamente su posición, además de controlar al sistema y a los miembros que lo operan. El poder es un juego de suma cero que concede control y maniobra al centro, en la proporción que despoja a la periferia.

El centro identifica, crea, interpreta valores y se convierte en su garante. La posición dominante anula a los países periféricos, porque los convierte en clientes por la dependencia que genera, lo que conlleva la prohibición de criticar al poder, so pena de dejar de recibir dádivas y asumir represalias (Foucault, 2014), que traen inestabilidad económica, política y brotes de violencia.

Friedman (2006) denomina Teoría Dell al proceso de globalización capitalista, sobre el que descansa la paz internacional. Las cadenas productivas insertan a países en desarrollo en la producción de suministros, para empresas multinacionales. Según esta teoría, un país no puede permitirse entrar en guerra, puesto que afectaría su producción, pudiendo ser sustituidos en la cadena. Esto generaría impactos en el empleo y el consumo, lo que desestabilizaría al gobierno.

Pese a su contribución a la paz, la Teoría Dell encubre dos realidades. Primera, la magnitud de las cadenas productivas supera la capacidad de control de los Estados, que están obligados a tolerar abusos del mercado; segunda, el uso de redes tecnológicas también favorece logísticamente

al terrorismo, y otras formas de delincuencia organizada. Al Qaeda y Estado Islámico son ejemplos prototípicos al respecto. La Teoría Dell grafica el nivel de dependencia que tienen los países periféricos, con agentes privados promovidos por países centrales, para potenciar su influencia en estados soberanos.

El modelo ideológico propuesto por los DDHH concilia dos enfoques contrapuestos (Morin, 2010: 124). Los DDHH comulgan con el idealismo, porque presentan un mundo utópico que garantiza vida digna, en igualdad y libertad. Los DDHH sirven al realismo, porque extienden el dominio ideológico, económico y geopolítico de los Estados centrales, hacia todo el planeta.

El eufemismo sobre la igualdad entre estados y la autodeterminación de los pueblos se mantiene como mero enunciado, a juzgar por las circunstancias reales. Las relaciones de sometimiento y la proclamación de igualdad en lo formal, aseguran la presencia hegemónica del que no es, ni se siente igual. La igualdad formal favorece al más fuerte, porque, la independencia en asimetría no equivale a autosuficiencia ni diálogo entre interlocutores válidos (Todorov, 2011: 223).

El discurso de igualdad en Relaciones Internacionales es necesario para el poder central, porque lo legitima en términos morales. La imposición unilateral será tildada de arbitraria, abusiva y genera resistencia. La igualdad y la libertad presentan un modelo de “justicia como imparcialidad” (Rawls, 2014), por medio de un desarrollo discursivo que crea, establece y representa lo que aquellos miembros del sistema consideran justo y necesario, para profundizar asimetrías. Se logra obediencia de países periféricos e implementación de lógicas utilitarias (Mill, 2011), al intercambiar beneficios por libertades y defensa de intereses centrales, por control a gobiernos, que se convierten en clientes, mediante una cooperación que los piensa como medios, mas no como fines.

El hecho de que exista un grupo oligárquico como el Consejo de Seguridad (Walzer, 2001: 91), cuya normativa permite a un Estado vetar una resolución tomada por unanimidad y que sus decisiones sean

vinculantes –contrariamente a lo que ocurre con la Asamblea General, donde todos los Estados están representados–, demuestra que el sistema de DDHH es un mecanismo de defensa de pocos, y control de muchos. Este modelo oligopólico, bajo condiciones de libre mercado, establece un poder central antidemocrático, que desarticula la acción colectiva al establecer concesiones individuales y coyunturales, que le garanticen influencia y obediencia. Así, la centralización planetaria basada en un discurso de DDHH, se devela peligrosa para la periferia (Buber, 2014: 195).

4. Anarquismo: rebelión de los enanos

Siguiendo a Hegel (2015) desde el idealismo y a Marx (2009) desde el materialismo histórico, toda posición de poder crea el germen de su destrucción. El capital crea al proletariado que hacina para explotarlo, mientras desarrolla su autoconciencia de clase, que dará lugar a la revolución y suprimirá la propiedad privada. De igual modo, quienes no están conformes con las promesas incumplidas del sistema internacional entrarán en conciencia sobre esta opresión, para dar un salto hacia acciones articuladas entre iguales, que juntan esfuerzos. No resulta aventurado pensar que, el brote de ataques terroristas se debe a que la libertad, la igualdad y el respeto entre los pueblos, sigue siendo una realidad de papel, que terminó por minar la confianza de los pueblos musulmanes.

Siguiendo a Landauer (2005), la historia se divide cíclicamente en momentos de estabilidad y progreso, seguidos por inestabilidad y violencia. Estos momentos se engendran recíprocamente. Toda revolución es utópica; y si triunfa, implementa un modelo. Entra así en estado de “topía” o estabilidad y legitimación simbólica. La topía no implica ausencia de utopía; por el contrario, basta llegar al esplendor tópico, para que inicie su decadencia. El desencanto genera ideales utópicos, que requieren de revoluciones para instalarse. Según el autor, la revolución se da cuando ya no existe la vieja topía, pero todavía no se ha afirmado la nueva.

Ludwig Wittgenstein (2003) demuestra que el uso ostensivo del lenguaje, que consiste en aparejar palabras con cosas, es uno entre muchos posibles. Los juegos del lenguaje crean mensajes independientemente del significado literal de las palabras que lo componen, como ocurre con los refranes. La coyuntura demuestra que el sistema de Derecho Internacional se encuentra en estado menguante de topía, que exige pensar en nuevos esquemas, que superen al actual, sin desaprovechar la experiencia acumulada, pero sin renunciar a un modelo de cooperación, descentralizado del poder. El modelo de anarquía que trabajaremos, es tomado de Nozick (2012), quien propone una comunidad integrada por asociaciones privadas, que suplanten al Estado que centraliza institucionalmente el poder. Se trata de sociedades civiles autosuficientes, inmersas en todo aspecto de la vida en sociedad. Por tratarse de asociaciones privadas, el vínculo se da por voluntad de permanecer en ella; a diferencia del Estado, cuyo vínculo es obligatorio, en razón del nacimiento o la residencia.

La utopía establece un modelo del bien; el anarquismo plantea la posibilidad de que cada persona se involucre en la asociación que mejor satisfaga sus expectativas. Así, en una sociedad conviven varias utopías, y cada persona se regiría por las reglas fijadas por la asociación en la que quiere permanecer, teniendo la opción de desvincularse. En esta propuesta aparecen tres criterios considerables: a) Descentralización del poder entre grupos, sectores y materias; b) Cooperación para alcanzar bienes valiosos y dignos de sacrificio; y c) Optimización de los mecanismos para la redistribución de resultados. La disminución del número de asociados pone en riesgo la subsistencia del colectivo, por lo que la sociedad se empeña en evitarlo. Para el anarquismo, el bien es poliforme. Ninguna concepción moral es superior a otra, salvo en términos de aceptación demostrada por el número de asociados. Los valores, las reglas y su interpretación resultan consensuados. El ejercicio del poder será moderado, porque un exceso produciría una corrida de asociados, debilitando al grupo.

La propuesta de Nozick se sostiene en un razonamiento neoliberal, que llega a asemejarse al utopismo, porque la competencia entre

asociaciones, como en el mercado, es un juego de suma cero, que elimina competidores hasta llegar a una progresiva consolidación de monopolios de poder. Se trata de una propuesta utópica, porque una vez consolidados los monopolios, la libertad del asociado disminuye, al igual que sus opciones. Pese a ello, el modelo podría servir a los países periféricos, para incrementar su presencia en decisiones de alcance global, si logran cooperar para respaldar estrategias comunes, agrupadas en un frente que reduzca asimetrías entre estados. Tales asociaciones, como ocurre con la Unión Europea, transformarían el modelo de relaciones internacionales en una comunidad de comunidades, en la que cada grupo maximiza su posibilidad de gestión.

En principio, bastaría con conquistar el “derecho a la filosofía” (Vermeren, 2009: 26) y cuestionar la incoherencia entre valores y acciones, a fin de aportar con un nuevo prisma, que plantee nuevas formas de convivencia, cooperación, conservación ambiental y perspectivas de desarrollo material y cultural. Si el sentido de la política radica en la libertad (Arendt, 2015), hemos de empezar por conquistar nuestra libertad de hablar. La palabra es herramienta para configurar un modelo justo y lanzar puentes de fraternidad entre los pueblos. Mantener la dinámica amigos-enemigos (Schmitt, 1998) debilita, desgasta y beneficia al poder central, porque nos mantiene en el clientelismo.

Se propone una visión que rechace el esencialismo metafísico de conceptos, como dignidad generadora de centros intelectuales. Hemos de caminar hacia un modelo existencialista, que entienda las relaciones internacionales sin libretos deterministas, aceptando los valores dictados por la racionalidad y el pragmatismo. Entenderemos al derecho como una posibilidad y no como obra acabada. Su redefinición, fundamentada en el fracaso de los constructos teóricos que lo precedieron, es deseable y posible. Si el derecho no es sustancia por ser creatura humana, debe ser abordado como accidente, que subyace en la relación empírica entre los pueblos, porque el objeto de estudio del contexto internacional está en su interrelación (Riofrío, 2016: 63). No se identifica un autor definido, las comunidades que integran el sistema reducirían asimetrías, porque un bloque es más que las sumas de sus partes. Actuando en

bloques, el sistema internacional plantearía un sistema complejo más favorable a la cooperación, que a la subordinación clientelar.

Al cooperar, las partes mejoran su situación porque existe mayor efectividad en la acción colectiva, y mejor distribución de beneficios, porque las partes no están jerarquizadas. Sin embargo, la cooperación exige que los mejor situados reduzcan sus expectativas, para hacerlas compatibles con las del grupo. Si el pez grande puede hacerse con el botín completo, tendría pocos incentivos para no hacerlo. Al contrario, los peces chicos saben que no pueden conquistar el todo individualmente. Por tal razón, deben concertar para que la victoria sea posible, aunque solo acceda a una porción de la presa.

No se trata de una lucha entre buenos y malos, es una competencia entre intereses contrapuestos. Bunge (2009: 138) identifica un conjunto de intereses perseguidos objetivamente por los Estados: los bio-sociales, que atienden necesidades de conservación de la vida; los geopolíticos, que garantizan la influencia internacional para asegurarse capacidad de maniobra; y los de política y cultura. Bajo pretexto de la seguridad mundial, Estados Unidos intervino en Irak, en Afganistán y en Siria, países en los que existen yacimientos petrolíferos importantes, y que son puerta de acceso hacia la Península Arábiga, donde existen los pozos petroleros más ricos del mundo. No se entendería que Occidente mutile a Palestina para crear el Estado de Israel, generando una guerra irresoluble, si no fuese por el control sobre el mundo islámico. No se entiende la importancia de las Coreas, si no fuese por la necesidad de EEUU de tener una puerta hacia China y Rusia.

Un sistema comunitarista de cooperación multinivel, basado en la complementariedad de fuerzas, superaría al Estado-Nación, que es otra forma de centralización de poder. Un modelo de soberanía compartida permitiría participar en el sistema mundo con mejores expectativas para potenciar las capacidades de los asociados, para que puedan aportar más al conjunto, generando actividad productiva en las localidades (De Sousa, 2005).

Una soberanía compartida controlada desincentiva el surgimiento de caudillismos populistas, porque el líder se ve obligado a concertar con actores más poderosos, y a aportar con disciplina, so pena de perder legitimidad a lo interno, y credibilidad internacional. Habría que plantearse si, el parlamentarismo favorece más a la integración que el presidencialismo, que produce liderazgos mesiánicos y demagógicos (Nohlen, 2007).

El cooperativismo es capaz de respetar las diferencias sociales y culturales (Nagel, 2006), porque cuestiona el carácter central del Estado-Nación, que es contrario a la realidad de territorios plurinacionales. Se propone un sistema de poder discontinuo, con diversos portavoces de sus propios intereses, que les permita ser protagonistas y no meros receptores de doctrinas pensadas, en y para otros contextos (Foucault, 2014: 55).

No se trata de conspirar contra la burocracia internacional, sino de desarrollar una institucionalidad equilibrada en sus fuerzas internas, que permita establecer estrategias económicas, políticas, culturales, tecnológicas y ambientales, para construir nuestro propio futuro; para lo cual, se requiere conquistar espacios del sistema internacional, que permitan gestionar intereses y recursos desde nuestra cosmovisión.

En suma, un modelo anárquico y centrífugo comulga con una genealogía, basada en relaciones fraternales de cooperación y conflicto (Del Percio, 2014); con una ontología existencialista, que rechaza el determinismo; una axiología indeterminada, basada en debates y consensos situados en tiempo y espacio; una teleología que mejore la cooperación entre sus miembros, para crecer en colectivo. Finalmente, una epistemología rigurosa, causal, susceptible de demostración empírica y falsación (Popper, 2001), que evalúe logros, desafíos y asuma la responsabilidad de su emancipación.

5. Conclusiones

El modelo internacional vigente cuenta con características utópicas, que centralizan el poder y definen esquemas de desarrollo, por medio de un discurso oficial globalizado, que legitima al centro y excluye a la periferia. El anarquismo presenta una alternativa descentralizada, sustentada en la cooperación entre iguales, tendiente a maximizar beneficios comunes. Es necesario cuestionar la sacralidad del sistema y reducir sus asimetrías, por medio de la democratización de los espectros políticos, culturales y simbólicos.

6. Referencias bibliográficas

- Aguilar, Enrique (2008) *Alexis de Tocqueville*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Arendt, Hannah (2015) *La promesa de la Política*. Barcelona, Paidós.
- Arendt, Hannah (1996) *La condición humana*. Barcelona, Paidós.
- Austin, John (1955) *Cómo hacer cosas con palabras*. Santiago, Universidad ARCIS.
- Benjamin, Walter (2014) *Textos esenciales*. Buenos Aires, Lea.
- Buber, Martín (2014) *Caminos de utopía*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Bunge, Mario (2009) *Filosofía Política*. Barcelona, Gedisa.
- Campanella, Tommaso (2015) *La Ciudad del Sol*. México, Tomo.
- Dalla Vía, Ricardo (2013) *Teoría del Estado y de la Constitución*. Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- De Sousa Santos, Boaventura (2005) *Reinventar la Democracia: Reinventar el Estado*. La Habana, José Martí.
- Del Percio, Enrique (2014) *Ineludible fraternidad*. Buenos Aires, Ciccus.
- Dworkin, Ronald (1993) *Ética privada e igualitarismo político*. Barcelona, Paidós.
- Echeverría, Bolívar (2011) "La Modernidad Americana", en Echeverría, Bolívar (coord.) *La americanización de la modernidad*. México, UNAM.
- Ferrajoli, Luigi (2010) *Derechos y Garantías: la ley del más débil*. Madrid, Trotta.
- Fioravanti, Maurizio (2014) *Constitucionalismo: experiencias históricas y tendencias actuales*. Madrid, Trotta.
- Foucault, Michel (2014) *Las redes del poder*. Buenos Aires, Prometeo.
- Foucault, Michel (2015) *Historia de la locura en la época clásica*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Friedman, Thomas (2006) *La Tierra es plana*. Madrid, Martínez Roca.
- Galvis, Ligia (2015) *Comprensión de los derechos humanos*. Bogotá, Aurora.
- Gamba, José y Oriol, Manuel (2015) *Lógica Aristotélica*. Madrid, Dykinson.
- García-Baró, Miguel (2015) *Fenomenología y Hermenéutica*. Barcelona, Batiscafo.
- Hegel, Georg (2006) *Fenomenología del Espíritu*. México, Fondo de Cultura Económica.

- Kant, Immanuel (2008) *Crítica de la razón práctica*. Madrid, Mestas.
- Kant, Immanuel (2014) *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. México, Tomo.
- Landauer, Gustav (2005) *La Revolución*. Buenos Aires, Libros de la Araucanía.
- Maquiavelo, Nicolás (2014) *El Príncipe*. Madrid, Edimat.
- Marx, Karl y Friedrich Engels (2009) *Manifiesto Comunista*. Barcelona, Fontana.
- Mill, John Stuart (2011) *Ensayos sobre la libertad*. Barcelona, Fontana.
- Morin, Edgar (2010) *¿Hacia el abismo?: Globalización en el siglo XXI*. Barcelona, Paidós.
- Moro, Thomas (1999) *Utopía*. Bogotá, El Pensador.
- Nagel, Thomas (2006) *Igualdad y Parcialidad*. Barcelona, Paidós.
- Nietzsche, Friedrich (2011) *La gaya ciencia*. Buenos Aires, Edaf.
- Nietzsche, Friedrich (2012) *Así habló Zaratustra*. Madrid, Edimat.
- Nietzsche, Friedrich (2014a) *El Anticristo*. Madrid, Edimat.
- Nietzsche, Friedrich (2014b) *Genealogía de la moral*. México, Tomo.
- Nohlen, Dieter (2007) *Instituciones Políticas en su contexto*. Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni.
- Nozick, Robert (2012) *Anarquía, Estado y Utopía*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Platón (1988) *República*. Madrid, Gredos.
- Platón (2005) *Diálogos*. Buenos Aires, Longseller.
- Popper, Karl (2014) *La lógica de la investigación científica*. Madrid, Tecnos.
- Rawls, John (2014) *Teoría de la Justicia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Ríofrío, Juan (2016) *Metafísica jurídica realista*. Buenos Aires, Marcial Pons.
- Rousseau, Jean-Jacques (2014) *Contrato social*. Bogotá, Edimat.
- San Agustín (2008) *La Ciudad de Dios*. Buenos Aires, Lozada.
- Sartre, Jean-Paul (2015) *Reflexiones sobre la cuestión judía*. Buenos Aires, Penguin Random House.
- Schmitt, Carl (1998) *El concepto de lo político*. Madrid, Alianza.
- Schmitt, Carl (2012) *La tiranía de los valores*. Buenos Aires, Hydra.

- Todorov, Tzvetan (2011) *El jardín imperfecto: Luces y sombras del pensamiento humanista*. Barcelona, Paidós.
- Vermeren, Patrice (2009) *Victor Cousin: El juego político entre la filosofía y el Estado*. Rosario, Homo Sapiens.
- Walzer, Michael (2001) *Guerra, política y moral*. Barcelona, Paidós.
- Wittgenstein, Ludwig (2003) *Investigaciones Filosóficas*. México, UNAM.



GILDA ALICIA GUERRERO SALGADO

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

gguerrero185@puce.edu.ec

Docente universitaria, comunicadora y periodista. Licenciada en Comunicación con Mención en Comunicación, con mención en Literatura, por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Máster en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales, por FLACSO Sede Ecuador; Máster (propio) en Cooperación Internacional Descentralizada: Paz y Desarrollo por la Universidad del País Vasco (España). Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina).

Parte de la metodología de este artículo pertenece a la investigación doctoral de la autora.

Erigir un lugar en el mundo: patrones constructivistas, alcances y vacíos de la movilidad humana en Ecuador

Gilda Alicia Guerrero Salgado

1. Introducción

La movilidad humana ha determinado, desde hace una década, acciones innovadoras del Estado ecuatoriano. El gobierno de Rafael Correa marcó época con la Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017, legislación que “se enmarca en los principios de ciudadanía universal, libre movilidad humana, prohibición de criminalización, protección de las personas ecuatorianas en el exterior, igualdad ante la ley y no discriminación, interés superior de la niña, niño y adolescente e integración regional”. (ecuadorinmediato.com, 2017). La norma sale de la lógica del Estado realista, el cual determina cualquier acción dentro del interés en términos de poder (Waltz, 1988). Esto se ha dado por los movimientos humanos globales, que delinean nuevas miradas y prácticas legales, dentro de espacios de configuración compleja (Sassen, 2011).

Así, Ecuador supera la sociedad transnacional, que “se manifiesta por los intercambios comerciales, las migraciones de individuos, las creencias comunes, las organizaciones que trascienden más allá de las fronteras” (Wilhemly, 1988: 199). Este sería un fenómeno enmarcado en una globalización gruesa, bajo una profundización de la interdependencia compleja del sistema internacional, donde canales y agendas entran en juego dentro de la toma de decisiones (Keohane y Nye, 1988). Ecuador intentaría normar este inesperado escenario con la Ley de Movilidad Humana, escrita en una inédita forma de pensar al espacio ciudadano:

sin territorio, equitativo y menos nacional (Ayala Méndez, 2013, citando a Sousa, 1999: 173).

El presente artículo delineará el contexto mencionado. El Estado ecuatoriano manejaría, con la norma de 2017, una estructura sostenida en la gente, con sus identidades complejas y con actividades a nivel ciberespacio, capaces de hacer a la movilidad humana, tal vez, incluso más “gruesa”, usando las palabras de Keohane y Nye (1988). La investigación preliminar quiere señalar entonces dos hipótesis: 1) que el Estado ecuatoriano se ha adaptado al nuevo contexto de la movilidad humana, a través de una “desegurización” de la migración en La Ley de Movilidad Humana de 2017, y 2) que, sin embargo, existen vacíos en esta normativa, en cuanto al manejo y protección de los datos y redes que los migrantes trabajan a través de la Red Mundial, algo que debe tomarse en cuenta, actualmente, como elemento de seguridad.

A continuación, se señala la base teórica y metodología del trabajo.

2. Movilidad humana, seguridad e internet

El sistema internacional se entiende tradicionalmente como unidades estatales que tienen diferente riqueza, poder, tamaño y que luchan por su supervivencia (Waltz, 1988: 144). Sin embargo, esta estructura estatal tiene una opción de manejo diferente: una perspectiva constructivista. Es una apuesta de gobierno menos directo, más interpretativo, pero tal vez, también más eficiente. En esta teoría, los individuos, convertidos en agentes constructores del Estado, pueden cuestionar y pedir su reivindicación (Onuf, 2002). Así, agencias afectan a la estructura, a través de actores con identidades e intereses. Sin embargo, a pesar de la necesidad de poder de la agencia, la estructura se protegerá para seguir existiendo (Wendt, 1987; 1999).

En el constructivismo, el lenguaje es performativo y luego normativo. Por lo tanto, las identidades e intereses de las personas, canalizados en relaciones sociales y retransmitidos por medios o discursos, sean

masivos u oficiales, se transforman en reglas capaces de controlar el status y beneficios de los Estados (Onuf, 2002).

Ahora, y esto es lo que señala este documento: se puede observar que, el Estado ecuatoriano, desde esta misma experiencia constructivista, esta “dessegurizando” a las migraciones. En vez de reproducir un miedo hacia el migrante, intenta legitimarlo con un relato de su inclusión, con los conceptos de Ciudadanía Universal, o el “reconocimiento de la potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta”. (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2017); y la Libre Movilidad: “la movilización de cualquier persona, familia o grupo humano, con la intención de circular y permanecer en el lugar de destino de manera temporal o definitiva” (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2017). Se supera la idea de la “extranjería”, entendida así:

La amenaza de la migración es fundamentalmente una cuestión de cuán relativamente las cifras interactúan con las capacidades de absorción y adaptabilidad de la sociedad. El miedo a ser inundados de extranjeros... Es fácil movilizar (esto) en la agenda política como un tema de seguridad. (Wæver, *et.al.*, 1993).

Esa segurización subraya “prácticas, narrativas y construye sentidos legitimados por intereses hegemónicos y poderes locales que, en coro, reproducen nacionalmente retóricas de seguridad regional”. (Rivera, 2012: 17). Ole Wæver y Barry Buzan, autores de la dinámica, nos la señala de esta manera: “algo es un problema de seguridad cuando las élites la declaran así” (Wæver, 1998). Este conflicto seguirá en las agendas hasta volverse parte de la política normal: una política de pánico se transforma en algo natural (Buzan *et.al.*, 1998). Estos antecedentes servirán para la hipótesis 1 de este texto.

Desde la hipótesis 2, se toma en cuenta a Internet como eje de seguridad en la migración. El manejo de la Red en la movilidad humana podría ser considerado una amenaza directa a la persona, sobre todo, si está en el contexto de un proceso de refugio o asilo. Por supuesto, esto podría

ser material de securización para el Estado: hay una multiplicidad de canales entre los Estados y una revalorización del poder blando frente a un poder duro limitado (Keohane y Nye, 1988: 41-54). Entre estos canales nuevos se observan las nuevas tecnologías, capaces de apoyar la movilidad a nivel público, y, por otro lado, de reproducir identidades de migrantes, lo que podría poner en juego la integridad estatal. Este posible conflicto no es claro en la norma de 2017.

3. Metodología

Para ver la desegurización de la Ley de Movilidad Humana en Ecuador, y los vacíos que tiene, se realizará un análisis del discurso comparativo, entre la Ley de Migración de 1971 (creada en el periodo dictatorial del Presidente José María Velasco Ibarra), y la Ley de Movilidad Humana de 2017, en Ecuador. Este análisis se realizará a través de las categorías de Teun van Dijk (1999, 2007), dentro del Análisis Crítico del Discurso ACD.

Para realizar este análisis, hay que comprender a la norma como un tipo de discurso político, lo cual se justifica por ser una comunicación determinada para un fin social, un texto con intenciones sociales específicas (Niemi-Kiesiläinen, Honkatukia y Ruuskanen, 2007). Se parte también de la premisa de que, todo discurso está sostenido por las identidades, perspectivas y experiencias humanas, como señala Onuf (2014: p. 4). El discurso legal no escapa a esta lógica y puede ser analizado a través del ACD.

El ACD trabaja los diferentes significados que las personas dan a ciertos hechos e interacciones sociales, reflejados en el discurso –la estructura construida en la realidad en un formato especial, en este caso la norma– (Niemi-Kiesiläinen, Honkatukia; Ruuskanen, 2007).

El ACD tendría las siguientes características según Fairclough y Wodak (1997: 241-270) y van Dijk, (2009: 153):

1. El ACD trata de problemas sociales.
2. Las relaciones de poder son discursivas.
3. El discurso constituye la sociedad y la cultura.
4. El discurso hace un trabajo ideológico.
5. El discurso es histórico.
6. El enlace entre el texto y la sociedad es mediato.
7. El análisis del discurso es interpretativo y explicativo.
8. El discurso es una forma de acción social

Para realizar el ACD, es necesario ver al discurso siempre como una forma de imponer visiones y ejercer poder. Así, se debe subrayar si hay una desegurización en la forma en que se ha entendido el migrante a través del ACD. Para esto, se tomarán las categorías de Van Dijk donde los extranjeros son vistos como:

- a) Ellos son diferentes.
 - b) Ellos son perversos.
 - c) Ellos son una amenaza.
 - d) Ellos están en contra de nosotros.
 - e) Ellos nos invaden.
 - f) Ellos deben volverse como nosotros.
 - g) Ellos deben estar bajo vigilanci.
- (van Dijk, 1999, 2007)

Estas expresiones son las que se utilizarán para indicar lo que van Dijk (1999, 2007) llama las macroestructuras, que marcan la intencionalidad que la microestructura (frases) señala y “teje” en el texto. Es una representación abstracta del significado profundo que da coherencia y cohesión al discurso. Es el esquema conceptual, el significado social general oculto o entredicho. Esto es lo que se verá sobre la norma objeto de estudio.

4. Análisis

Se ha procedido a realizar el análisis de discurso ACD, con la ayuda del software Atlas.TI, que permite codificar de manera deductiva las categorías de Teun van Dijk (1999, 2007). Estos códigos se separaron en dos familias: códigos positivos sobre el extranjero y códigos negativos que hablarían del proceso de securización. La aplicación dejó observar igualmente códigos inductivos (Ej. "enfermedad"); algunos resultados se han editado por motivos de publicación:

4.1. Ley N° 1.899 del 27 de diciembre de 1971 (Presidencia de la República del Ecuador, 1971)

Capítulo IV Normas para la exclusión de extranjeros, artículo 9, I

Códigos: [Ellos podrían ser delincuentes - Familia: NEGATIVOS]

Que con anterioridad hubieren sido excluidos o deportados del país o hubieren sido objeto de similares medidas en otro país por motivos que no sean políticos.

La ley era tan abierta que indicaba posibilidad de exclusión por hechos sin definición. En ese caso no hay una codificación directa, ¿cuál debería ser la naturaleza de esos motivos? En este caso se podría dar espacio a la discrecionalidad.

Capítulo IV, artículo 9, VII

Códigos: [Ellos son amenaza - Familia: NEGATIVOS]

[Ellos son diferentes - Familia: NEGATIVOS]

[Enfermedad - Familia: NEGATIVOS]

Que padezcan de enfermedades calificadas como graves, crónicas y contagiosas, tales como la tuberculosis, lepra, tracoma y otras similares no sujetas a cuarentena. Respecto a individuos atacados por enfermedades tales como peste bubónica, cólera, fiebres eruptivas y otras, se procederá con

arreglo a las normas del Código Nacional de Salud y del Panamericano.

En este caso, hay otra apertura amplia de la ley: no pueden entrar al país extranjero con enfermedades “graves crónicas y contagiosas”. ¿Una discapacidad por ejemplo podría entenderse como tal? La respuesta se da en apartados siguientes:

Capítulo IV, artículo 9, VIII

Códigos: [Discapacidad - Familia: NEGATIVOS]

[Ellos son amenaza - Familia: NEGATIVOS]

[Ellos son diferentes - Familia: NEGATIVOS]

[Enfermedad - Familia: NEGATIVOS]

[Enfermedad mental - Familia: NEGATIVOS]

Que sufran de psicosis aguda o crónica, que tengan una manía peligrosa, desviación sexual o adolezcan de parálisis general progresiva, quedando también comprendidos en esta causa los alcohólicos habituales, los atáxicos, epilépticos, idiotas, cretinos, ciegos y en general los inválidos a quienes su lesión les impida el trabajo.

El fragmento habla en sí mismo: los extranjeros no solo son diferentes o amenazantes, podrían traer enfermedades mentales, las cuales, por sí mismas, son causales para excluirlos del país.

El apartado XII: “Quien atente contra la moral y buenas costumbres, las prostitutas o quienes pretenden introducir a éstas al país, las personas que vivan a sus expensas, que las acompañen, los que fomenten o exploten la prostitución” (Presidencia de la República del Ecuador, 1971) indica claramente cómo hay también discrecionalidades, que criminalizan al migrante, en este caso en un eje de género (las prostitutas). La moral y buenas costumbres, dos significantes que pueden llenarse de varios significados y caer en arbitrariedades, pueden fácilmente ser elementos para la securización.

Capítulo IV, artículo 9, XIII

Códigos: [Ellos deben estar bajo vigilancia - Familia: NEGATIVOS]
[Ellos deben volverse como nosotros - Familia: NEGATIVOS]
[Ellos podrían ser delincuentes - Familia: NEGATIVOS]
[Ellos sin participación política - Familia: NEGATIVOS]
[Ellos son amenaza - Familia: NEGATIVOS]
[Ellos son diferentes - Familia: NEGATIVOS]
[Ellos son perversos - Familia: NEGATIVOS]

Que aconsejen, enseñen o practiquen la desobediencia de las leyes, el derrocamiento del Gobierno por medio de la violencia, el desconocimiento del derecho de propiedad, que sean opositores a todo gobierno organizado o al sistema republicano y democrático, pertenezcan o hayan pertenecido a organizaciones nihilistas.

La oposición, el implícito antimarxismo de la cita (relativo a la Guerra Fría, contexto de la Ley), y la orden, también implícita, de que el migrante no debe tener participación política no solo condiciona la vida del extranjero, sino que lo pondría bajo directa vigilancia.

Capítulo IV, artículo 9, XIV

Códigos: [Ellos contra nosotros - Familia: NEGATIVOS]
[Ellos deben estar bajo vigilancia - Familia: NEGATIVOS]
[Ellos deben volverse como nosotros - Familia: NEGATIVOS]
[Ellos nos invaden - Familia: NEGATIVOS]
[Ellos podrían ser delincuentes - Familia: NEGATIVOS]
[Ellos sin participación política - Familia: NEGATIVOS]
[Ellos son amenaza - Familia: NEGATIVOS]
[Ellos son diferentes - Familia: NEGATIVOS]

A quienes el agente conoce o tiene razón para creer que pretendan ingresar al país exclusiva, principal o incidentalmente, para emprender actividades perjudiciales al interés público o comprometer el prestigio o seguridad nacionales.

Un párrafo segurizador de manera directa: el extranjero debe estar bajo vigilancia, pues puede comprometer la seguridad y, además, el prestigio del país.

Capítulo IV, artículo 17

Códigos: [Ellos son amenaza - Familia: NEGATIVOS]

Cuando el agente de policía del Servicio de Migración compruebe, con ocasión de practicar la inspección de admisión, que un extranjero sujeto al fuero territorial está comprendido en alguna de las causas de exclusión, procederá a rechazarlo, obligándolo a que abandone el territorio nacional con destino al país de origen o de procedencia inmediata...

No hay ningún proceso legal en caso de que se observe alguno de los delitos antes mencionados. La ley del 71 es una ley de prejuicio: el discurso legal criminalizador llamaba a que la superestructura del discurso tuviera un carácter segurizador.

4.2. Ley Orgánica de Movilidad Humana (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2017)

Considerando

Códigos: [Migración sujeto de derecho - Familia: POSITIVOS]

La ley comienza directamente con significados desegurizadores: “es necesario contar con una ley integral de movilidad humana que tenga como ejes la supremacía de las personas como sujetos de derechos, el buen vivir y la seguridad humana” (Asamblea de la República del Ecuador, 2017: Considerando).

Capítulo 1, artículo 2. (Principios)

Códigos: [Fin de criminalización]

Adicionalmente, se dirige a corregir la visión criminalizadora de otras legislaciones:

Prohibición de criminalización. Ninguna persona será sujeta de sanciones penales por su condición de movilidad humana. Toda falta migratoria tendrá carácter administrativo.

Capítulo 1, artículo 1 y 3. (Principios y Definiciones)

Códigos: [Diversidad migratoria_ Extranjero no es concepto vacío]

La ley habla de la categoría migratoria, que “constituye los diferentes tipos de permanencia temporal o permanente que el Estado otorga a los extranjeros en el Ecuador de conformidad al hecho que motiva su presencia en el país”. (Asamblea de la República del Ecuador, 2017, artículo 3, 2). Y habla de identidades, como la del desplazamiento forzoso, del emigrante, del inmigrante, de la familia transnacional, y de la persona en movilidad humana.

Con todo esto, se puede señalar algo que descriminaliza profundamente a esta ley, y es la reconfiguración del concepto del extranjero: ya no es un concepto vacío, sino que tiene una profunda diversidad de elementos que lo hace más humano, más cercano y receptor de ayuda legítima.

Título I, Capítulo 1, Sección II, artículo 22

Códigos: [Ecuatorianos son como extranjeros]

En la ley se da el título “Obligaciones de las personas ecuatorianas en el exterior”. Si bien parecería un título anodino, cuando se lo lee desde la perspectiva del análisis del discurso, se puede ver cómo la Ley de Movilidad Humana ya no señala al extranjero como el único sujeto con deberes. También el ecuatoriano está obligado a comportarse de cierta manera, pues también puede ser una persona en movilidad (no hay esencialismos). Sin embargo, mientras la ley avanza, se encuentran

muestras de sospecha o miedo, que llamarían a un discurso securizado del extranjero. Por ejemplo:

Título 1, Capítulo III, Sección 1, artículo 49

Códigos: [Ellos contra nosotros - Familia: NEGATIVOS]

[Ellos deben estar bajo vigilancia - Familia: NEGATIVOS]

En el artículo referente a la participación política, se dice:

Derecho a la participación y organización social.- Las personas extranjeras que residan en el Ecuador tendrán derecho al voto y a ser elegidos para cargos públicos, siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años, conforme a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Y que:

Las personas visitantes temporales en el Ecuador no podrán inmiscuirse en asuntos de política interna del Ecuador.

Esto nos indica que si bien los residentes pueden tener derecho a voto y ser elegidos a cargos públicos (algo absolutamente innovador frente a leyes anteriores), los visitantes no podrán inmiscuirse en asuntos de política. Esto obstaculizaría la lógica del activismo global y llevaría a interpretaciones muy amplias, ¿una ponencia contraria al proceso político del momento puede entenderse como participación política no consentida dentro de esta normativa? Este sería un significativo vacío, que podría subir en la agenda para securizar este tipo de actividades.

Título 1, Capítulo III, Sección IV, artículo 61, numeral 4 (Personas residentes)

Códigos: [Ellos deben estar bajo vigilancia - Familia: NEGATIVOS]

[Ellos son amenaza - Familia: NEGATIVOS]

La ley indica como requisito para obtener una visa temporal lo siguiente: "No ser considerado como una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que dispone el Estado ecuatoriano"

(Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2017, artículo 61, 4). El problema es que a pesar de todo lo dicho, todavía se nota la categoría de amenaza o riesgo. Si bien esta connotación siempre estará en la movilidad de personas en el sistema internacional, este tipo de artículos llaman a contradicciones (comunicacionalmente hablando), con el espíritu de la norma. Hay, por lo tanto, trazos de la segurización sobre el extranjero.

La ley continúa, sin embargo, con elementos positivos como el siguiente, que se encuentra en las consideraciones de la legislación:

Códigos: [Fin de criminalización]

...el artículo 40 de la Constitución de la República reconoce el derecho de las personas a migrar y establece que no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

Otro punto, a favor del carácter no punitivo de la Ley, está en el reconocimiento de la diversidad y de narrativas sobre los sujetos de protección internacional:

Título 1, Capítulo V, Sección 1, artículo 91 (sobre personas extranjeras en protección internacional)

Códigos: [Diversidad migratoria_ Extranjero no es concepto vacío]

Sujetos de protección internacional. → Son sujetos de protección internacional las personas:

1. Solicitantes de la condición de asilo, refugio o apatridia.
2. Refugiadas reconocidas por el Estado ecuatoriano.
3. Asiladas reconocidas por el Estado ecuatoriano.
4. Apátridas reconocidas por el Estado ecuatoriano.

Se puede ver una fuerte descriminalización (y por ende un discurso de desegurización del extranjero) en la nueva Ley de Movilidad Humana en Ecuador, en profundo contraste con legislaciones anteriores como la primera de 1971.

5. Un vacío: comunicación digital del refugiado

El artículo 94 (del Título 1, Capítulo V, Sección I) de la Ley de Movilidad Humana (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2017) dice:

Art. 94.- Confidencialidad de los datos de las personas en protección internacional.- El Estado ecuatoriano garantizará la confidencialidad de los datos de las personas sujetas a protección internacional conforme a lo establecido en la normativa legal vigente y los instrumentos internacionales. El acceso a los datos personales se realizará por autorización de la persona titular de la información o con orden de autoridad judicial competente.

No existe, en el documento, una mención a la relación entre conectividad, datos del migrante y su protección, lo cual señala el vacío indicado anteriormente, que podría ser lugar de securización a futuro, como posible foco de amenaza. Para corroborar esto, se analizó el Proyecto de Ley de los Derechos a la Intimidad sobre los Datos Personales (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2016). Por ejemplo, está el artículo sobre el tratamiento de datos sensibles, prohíbe el mismo en “todo aquello que pueda afectar el derecho a la intimidad de la persona”. (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2016: artículo 5). Nadie podrá ser obligado a proporcionar datos sensibles, salvo por expresión escrita y directa del titular, para salvaguardar su interés vital si se encuentra física o jurídicamente incapacitado, en procesos judiciales o por finalidades estadísticas, científicas y académicas, donde se suprimirían identidades (Asamblea Nacional, 2016: artículo 5). No se menciona explícitamente la protección de datos de personas en movilidad humana. Si bien hay un “paraguas” legal, sería importante señalar esta particularidad.

6. Conclusiones

Es indudable, incluso obvio, el cambio de visiones sobre la migración y lo extranjero, en Ecuador. En los años 70, la sospecha y protección realista al Estado eran la tónica; esto es comprensible en un contexto autoritario, de Guerra Fría y de profundo temor al subversivo, al otro, al diferente. Actualmente, la lógica está en un mundo globalizado, de identidades intercambiables. El desplazado, el migrante económico, la familia transnacional e incluso el apátrida están involucrados. Las particularidades y necesidades de la ciudadanía han sustentado a la norma, como señala el constructivismo (Onuf, 1989).

Sin embargo, en las normas se ven rezagos de este “miedo” hacia el extraño, sobre todo en línea a significantes vacíos, como los actos en contra de la seguridad nacional, a criterio del Estado y sus agentes. Adicionalmente, es problemática la idea de la participación política: ¿cuáles son los límites? y ¿cuándo se puede hablar de un “inmiscuirse” en los procesos nacionales, desde un viajero de paso por Ecuador? Estas interpretaciones pueden llamar a discrecionalidades. De hecho, ya hubo controversia¹.

La ley presentaría un vacío de contenido, observado en este corto análisis: el manejo de datos digitales y protección de gente en movilidad. Si bien, se nombra la necesidad, no se tiene, en Ecuador, una norma amplia al respecto y, en este caso, sería fundamental una previsión ante esta realidad.

Con todo esto, se puede marcar que, las dos hipótesis de este trabajo, al menos en un primer avance, son ciertas:

1 Se ha dado ya un caso alrededor de este hecho: “El Ministerio del Interior y la Secretaría de Comunicación informaron este miércoles, en rueda de prensa, las razones por las cuales esta madrugada se le negó el ingreso a Ecuador a la activista venezolana Lilian Tintori, esposa del encarcelado líder opositor Leopoldo López (...) ‘La ley Orgánica de Movilidad Humana determina que ninguna persona visitante temporal puede inmiscuirse en asuntos de la política interna del país’ (El Universo, 2017)”.

El Estado ecuatoriano se adaptó, en 2017, al nuevo contexto de la movilidad humana, a través de una “desegurización” de lo migratorio, en La Ley Orgánica de Movilidad Humana, pues ha trabajado en eje constructivista: la ley se ha realizado a través de las necesidades del individuo, en acuerdo a la integralidad y normativas del Estado, y ha despolitizado (no en un 100%, sin embargo) a la figura del extranjero, normalizando su accionar.

A pesar de estos avances, existen vacíos en esta nueva normativa, en cuanto a procesos de manejo y protección de los datos y redes de los migrantes, algo que necesitaría una estructura aparte. Igualmente, hay rastros de segurización y sospecha todavía presentes en la norma actual, sobre todo en el tema “participación política”.

El mundo interdependiente llama a una nueva visión sobre la movilidad humana. Ahora, si bien la norma en sí misma no puede abarcar al 100% de esta experiencia humana, tal vez, puede interpretarla de manera menos violenta. El miedo al supuesto “invasor” no puede ser la base de estas estructuras.

El sistema está frente a una disyuntiva: o erigimos un mundo más segurizado o determinamos una política normalizada, para ayudar a los “otros” (que somos nosotros mismos al fin del día), a construir su lugar en el mundo. Ecuador podría haber dado un paso en esta segunda línea.

7. Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2016) *Proyecto Ley de los Derechos a la Intimidad sobre los Datos Personales*. Ecuador, Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Disponible en: <http://progresomicrofinanzas.org/wp-content/uploads/2016/10/ecuador-pl-proteccion-derecho-a-la-intimidad-y-privacidad-datos-personales.pdf> (Consultado el 25 de abril de 2017).
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2017) *Ley Orgánica de Movilidad Humana del 31 de enero de 2017*. Ecuador, Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Disponible en: <https://www.aduana.gob.ec/wp-content/uploads/2017/05/Ley-Organica-de-Movilidad-Humana.pdf> (Consultado el 25 de abril de 2017).
- Ayala Méndez, Álvaro (2013) "Ciudadanía universal: hacia la construcción de una ciudadanía de la emancipación", en *Revista Via Iuris*. Núm. 15, julio-diciembre 2013, pp. 157-177.
- Buzan, Barry; Waeber, Ole y De Wilde, Jaap (1998) *Security a New Framework for Analytical Survey*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Ecuador Inmediato (2017) "Parlamento ecuatoriano inicia año con debate de importantes proyectos" en *Ecuador Inmediato*. Ecuador, 2 de enero, Política Nacional. Disponible en: http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818813595 (Consultado el 3 de mayo de 2017).
- El Universo (2017). "Lilian Tintori no puede ingresar a Ecuador a hacer proselitismo político con visa de turismo, dice Gobierno en *El Universo*. Ecuador, 15 de marzo, Sección Política. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/noticias/2017/03/15/nota/6090826/gobierno-se-pronuncian-sobre-llegada-lilian-tintori-ecuador> (Consultado el 25 de abril de 2017).
- Fairclough, Norman y Wodak, Ruth. (1997): "Critical Discourse Analysis", en Van Dijk, Teun (ed.), *Discourse studies. Discourse as social interaction*. Londres, Sage, pp. 258-284.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988) *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna; Honkatukia, Päivi y Ruuskanen, Minna. (2007) "Legal texts as discourses. Exploiting the Limits of the Law: Swedish Feminism and the Challenge to Pessimism", en Gunnarsson, Åsa; Svensson, Eva-Maria y Davies, Margaret (editoras). *Exploiting the Limits of Law: Swedish Feminism and the Challenge to Pessimism*. Reino Unido, Ashgate, pp. 69- 88. Disponible en: <https://www.utu.fi/en/units/law/faculty/people/Documents/Legal%20Texts%20as%20Ds.pdf> (Consultado el 21 de abril de 2017).

- Onuf, Nicholas (1989) *World of our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations* (New International Relations). Estados Unidos, University of South Carolina.
- Onuf, Nicholas (2002) "Worlds of Our Making: The Strange Career of Constructivism in International Relations", en Puchala, Donald (editor), *Visions of International Relations*. Estados Unidos, The University of South Carolina Press, pp. 119-41.
- Onuf, Nicholas (2014). *Rule and Rules in International Relations*. Helsinki, Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights.
- Presidencia de la República del Ecuador (1971). *Ley de Migración, No 1899 del 27 de diciembre de 1971*. Ecuador, Congreso de la República del Ecuador. Disponible en: <https://www.oas.org/dil/Migrants/Ecuador/Ley%20N%C2%B01.899%20del%2027%20de%20diciembre%20de%201971.pdf> (Consultado el 25 de abril de 2017).
- Rivera, Fredy (2012) *La Seguridad Perversa*. Quito, FLACSO.
- Sassen, Saskia (2011) *Cities in a world economy*. Estados Unidos, Sage Publications.
- Sousa Santos, Boaventura de (1999) *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Van Dijk, Teun A. (1999) *Análisis del discurso social y político*. Ecuador, Abya-Yala.
- Van Dijk, Teun (2007) "Discurso Racista", en Perosanz, J. J. I. y Muriel, C. M. (coords.), *Medios de comunicación, inmigración y sociedad*. España, Universidad de Salamanca. Disponible en: <http://www.discursos.org/oldarticles/Discurso%20racista.pdf> (Consultado el 25 de abril de 2017).
- Van Dijk, Teun (2009) *Discurso y Poder*. España, Gedisa.
- Wæver, Ole (1998) "Securitization and Desecuritization", en Lipschutz, R. (eds.), *On Security*. New York, Columbia University Press, p. 6.
- Wæver, Ole; Barry Buzan; Morten Kelstrup y Pierre Lemaitre (1993) *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. Nueva York, St. Martin's Press.
- Waltz, Kenneth (1988) *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Wendt, Alexander. (1999) *Social theory of international politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Wendt, Alexander (1987) "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", en *International Organization*. Vol. 41 núm. 3, pp. 335-70.
- Wilhemly, Manfred (1988) *Política internacional: Enfoques y realidades*. Centro Universitario de Desarrollo. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.



MISHEL CAROLINA ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

Ingeniera en Negocios Internacionales por la Universidad de las Américas, egresada de la Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia con mención en Política Exterior del Instituto de Altos Estudios Nacionales, área de especialización: migración, género, derechos humanos y teoría de Relaciones Internacionales.

Correo: mishel_alvarez@hotmail.es

El feminismo en Relaciones Internacionales: CEDAW

Mishel Carolina Álvarez Rodríguez

1. Introducción

“La globalización abrió nuevos espacios para emprender la lucha por la reivindicación de los derechos ciudadanos. Ante los dramáticos procesos de exclusión, los feminismos enfrentaron la necesidad de ampliar sus luchas hacia el ámbito internacional, en virtud de la falta de voluntad e incapacidad de los Estados de responder a las demandas ciudadanas” (Villaroel, 2007: 69). Bajo esta perspectiva nace la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW, adoptada por Naciones Unidas mediante la resolución, 34/180 el 18 de diciembre de 1979, es importante resaltar que CEDAW corresponde a: “el primer instrumento internacional en que se manifiesta el compromiso mundial de acabar con todas las formas de discriminación contra la mujer, también dedica su atención a los derechos y las libertades que puedan preservar su dignidad y bienestar, y alienta todas las medidas que le puedan ofrecer nuevas oportunidades” (Naéla, 2015: 291). En este artículo se analizará la CEDAW, desde la teoría feminista en Relaciones Internacionales.

2. Teoría feminista en Relaciones Internacionales

“El feminismo como movimiento alcanza su mayor auge en los albores de los años setenta, como una crítica severa a las estructuras patriarcales en las que se encuentra estructurado el mundo y donde la mujer ocupa una posición de desventaja frente al hombre” (Villaroel,

2007: 65). Es importante señalar que, este ha sido un proyecto tanto intelectual como político, por lo cual, se ha constituido “en un conjunto de movimientos políticos, culturales y económicos, que tienen como objetivo la transformación de la relación interhumana” (Sánchez, 2013: 21). De acuerdo con Keohane, la “teoría feminista replantea las explicaciones, reconceptualiza conceptos históricos, económicos, religiosos, biológicos, artísticos y antropológicos. La toma de conciencia es el primer paso esencial en la construcción de teoría” (Keohane, 1982: 3). En general, se debe entender a la teoría feminista como un conjunto de ideas, que rechazan los valores y dinámicas patriarcales, sobre las cuales se estructuran las sociedades y los Estados.

En la actualidad, las Relaciones Internacionales están atravesando un periodo de evolución, al cual se lo podría definir “como un proceso de reacomodo, en el cual las diversas teorías han intentado explicar la realidad internacional; se acercan, se separan y se alejan unas de otras, proporcionando a la disciplina un dinamismo teórico inusitado que deja atrás el tradicional debate entre realismo e idealismo para demarcar una nueva etapa” (Villaroel, 2007: 67). Entre aquellas teorías, que exigen una reestructuración de las Relaciones Internacionales, se encuentran las teorías feministas, las cuales, de acuerdo a Sandra Harding (1996), se pueden agrupar de acuerdo a criterios epistemológicos; estas teorías son: el “feminismo empirista”, el cual “considera que el sexismo y el androcentrismo presentes en la investigación científica son sesgos sociales que se pueden corregir con una adhesión estricta al método científico” (Harding, 1996: 23), además plantea la existencia de una “mala ciencia”, en la cual no hay representaciones de la mujer y los temas que le competen, también señala la existencia de una “buena ciencia” la cual es “un subcampo crítico subterráneo de las ciencias sociales que expone valores e intereses que funcionan como una evidencia material, exponiendo las fallas como en las ciencias naturales” (Sylvester, 1994: 31); el “feminismo de punto de vista”, este sostiene que la “ciencia refleja la posición dominante del hombre en la vida social, lo que produce un conocimiento parcial y perverso” (Villaroel, 2007: 70), además, resalta que el punto de vista de la mujer favorece a una visión más moral y adecuada, “pues completa el conocimiento y lo hace

menos perverso para explicar e interpretar el mundo y la conducta social” (Villaroel, 2007: 70); el “feminismo posmoderno”, este “se refiere a la condición de género, centrado en la identidad de la mujer y su relación con el conocimiento. Se cuestiona la validez de la ciencia moderna, el posmodernismo se aleja de todo intento de una teoría integrada y se muestra escéptico respecto a las nociones de racionalidad y verdad” (Sánchez, 2013: 60).

Es importante señalar que, el posmodernismo, en su versión feminista, posee dos vertientes; el feminismo posmoderno no esencialista “que busca la deconstrucción de la autoridad y la idea de hombre soberano, donde la identidad no se comprende, no existe sino en función del otro y, por el otro lado, el posmodernismo feminista (esencialista), que se centra en el estudio de las fuerzas y limitaciones de una identidad heredada, de forma tal de poder dotar a la mujer con las mismas capacidades que el hombre” (Sylvester, 1994: 11-17).

Se debe destacar, que las teorías feministas buscan “insertar en la agenda internacional el tema de la mujer, además, el Estado, actor privilegiado del sistema internacional, se ve cuestionado como dotador de identidad, lo que permite la emergencia de múltiples identidades, que buscan reivindicación y reconocimiento”. (Villaroel, 2007: 71). El feminismo, en general, se establece como una corriente “que persigue el cambio, es rebelde y subversivo, anti *statu quo*, anti patriarcal, anti neoliberal”. (Villaroel, 2007: 73).

2.1 Aportes teóricos de la perspectiva feminista

Con respecto a los aportes teóricos de la perspectiva feminista a las Relaciones Internacionales, se puede resaltar que,

“considera a las mujeres como sujetos centrales del proceso de investigación. Se propone conectar a las mujeres con sus capacidades, intenta ver el mundo desde el punto de vista de la mujer, por lo tanto, es una teoría crítica cuyo objetivo es producir un mundo mejor para las mujeres y, por consiguiente, para la

humanidad, produce un cambio de paradigma al demostrar que el conocimiento que pensábamos universal y absoluto del mundo no es más que un conocimiento derivado de un segmento poderoso de la sociedad (el hombre), afecta los conocimientos, símbolos y valores vigentes, amplía y enriquece la forma de hacer política, revitaliza conceptos como los de la ciudadanía, los derechos humanos, la relación entre Estados y la relación de los Estados con los organismos internacionales” (Villaroel, 2007: 77).

3. Análisis de CEDAW desde la teoría feminista

Desde la teoría feminista, la cual se entiende como un conjunto de ideas que rechazan los valores y dinámicas patriarcales sobre las cuales se estructuran las sociedades y los Estados, se identifica que, CEDAW reconoce que la discriminación es resultado de una construcción social, y que, “la cultura y la tradición se manifiestan en estereotipos, hábitos y normas que originan las múltiples limitaciones jurídicas, políticas y económicas al adelanto de la mujer” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015: 11), por lo cual, CEDAW insta a los Estados a eliminar la discriminación y a asegurar la participación de las mujeres en la creación de políticas, leyes encaminadas a mejorar su calidad de vida; esto se estipula en el artículo cinco. Además, desde la teoría feminista, “se ha revelado una nueva forma de mirar y entender la guerra y la paz, a través de la lógica y la ética, que apelan a principios básicos de humanidad, cooperación, integración, tolerancia, respeto, igualdad, libertad y se ha determinado que, los valores y actitudes que se encuentran detrás de la violencia privada son los mismos que llevan a los conflictos armados” (Villaroel, 2007: 65); se identifica que CEDAW desde su puesta en marcha el 3 de septiembre de 1981, se basa en tres elementos que hacen referencia a los principios básicos antes mencionados: no discriminación, igualdad substantiva, responsabilidad estatal”. (PNUD, 2008: 13). Es importante señalar que la misma,

“tiene su génesis en los objetivos de las Naciones Unidas: reafirmar la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres. En este sentido, la Convención establece no sólo una declaración internacional de derechos para la mujer, sino también un programa de acción para que los Estados Partes garanticen el goce de esos derechos”. (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015: 10).

Se debe destacar que Convención en su preámbulo manifiesta que, pese al reconocimiento del principio de igualdad, la realidad demuestra que las mujeres son objeto de discriminación, la cual es fruto de una sociedad patriarcal establecida.

La teoría feminista como un proyecto intelectual y político se ha constituido “en un conjunto de movimientos políticos, culturales y económicos, que tienen como objetivo la transformación de la relación interhumana” (Sánchez, 2013: 21); lo antes expuesto se verifica en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres CEDAW, pues esta al ser un tratado internacional, insta a los Estados que lo ratifican a tomar medidas concretas para enfrentar la discriminación, por medio de leyes y políticas públicas, que permitan no sólo la garantía de los derechos, sino también su ejercicio real, con esto se logrará la transformación de la relaciones interhumanas.

Es importante destacar, que las teorías feministas buscan “insertar en la agenda internacional el tema de la mujer, además persigue el cambio, es rebelde y subversivo, anti *statu quo*, anti patriarcal, anti neoliberal”. (Villaroel, 2007: 73), esto se identifica en CEDAW, pues su agenda hace énfasis

“en la no discriminación, es decir en el derecho a la igualdad y la libertad: el tema de la violencia de género y contra la infancia, es incorporado al discurso sobre la mujer y a la legislación en cada país. Los derechos sexuales y reproductivos son el ámbito de desarrollo del trabajo de las organizaciones y de la cooperación

internacional, que promueve una progresiva desagregación de los derechos de la mujer, así mismo, junto con las ideas de ciudadanía plena, se avanza en la promoción de la participación política de las mujeres, no sólo en los procesos electorales, sino también buscando insertarse en posiciones de poder y decisión” (Lamus, 2008: 13-14).

La teoría feminista “es una teoría crítica cuyo objetivo es producir un mundo mejor para las mujeres y, por consiguiente, para la humanidad, produce un cambio de paradigma al demostrar que el conocimiento que pensábamos universal y absoluto del mundo no es más que un conocimiento derivado de un segmento poderoso de la sociedad (el hombre), afecta los conocimientos, símbolos y valores vigentes, amplía y enriquece la forma de hacer política”, se puede identificar que CEDAW se encuentra fuertemente influenciado por lo antes mencionado, pues se define como “un tratado internacional de derechos humanos que protege los derechos y libertades fundamentales de las mujeres, hace énfasis en la eliminación de la discriminación que impide o anula el acceso de las mujeres a sus derechos y limita sus oportunidades” (PNUD, 2008: 13). Además, CEDAW produce un cambio de paradigma, al reconocer que la

“cultura y la tradición se manifiesta[n] en estereotipos, hábitos o normas que originan múltiples limitaciones al adelanto de la mujer, por lo cual la Convención destaca, que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y la familia, además los estereotipos pueden ser creados por medios de información, educación, interior de las familias y tienen consecuencias negativas como: violencia, abusos, sumisión” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015: 10)

Por lo cual, CEDAW en el artículo diez “estipula la modificación de los libros, programas escolares y métodos de enseñanza para eliminar los

conceptos estereotipados en la esfera de la educación, además afirma que la igualdad de responsabilidades de ambos sexos en la vida familiar e iguales derechos con respecto a la educación y al empleo atacan enérgicamente los patrones culturales que definen el ámbito público como un mundo masculino y la esfera doméstica como el dominio de la mujer” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015: 12).

Es importante destacar que, las teorías feministas han propagado su esfera de acción del ámbito local de los Estados, hacia lo internacional “gracias a la globalización y la participación en los foros internacionales, donde la mayor incidencia recae en la renovación del derecho internacional hacia la preservación de los derechos humanos de los ciudadanos de todos los Estados sin distinción de etnia, sexo, religión, credo, ideología o raza”. (Villaroel, 2007: 84); por lo cual, es importante señalar que CEDAW, en 1999, en su Asamblea General, aprueba el protocolo facultativo del mismo. Este incrementa las facultades del comité, para dar seguimiento a la implementación de medidas para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Se añaden dos procedimientos: el primero, es el procedimiento de comunicación, el cual permite que las mujeres o grupo de mujeres presenten quejas individuales al comité; y el segundo, es el procedimiento de investigación, el cual faculta al comité a investigar violaciones graves o sistemáticas a los derechos contemplados.

4. Influencia de CEDAW en Ecuador

“El Ecuador es el segundo país de Latinoamérica y el vigésimo primero entre 142 naciones, en avances hacia la igualdad de género, según el índice publicado por el Foro Económico Mundial. Si bien, como país existen tareas pendientes, es innegable el avance en la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros dirigidos a implementar, en Ecuador, una batería adecuada y accesible, de medios y de mecanismos, que permitan a la ciudadanía el pleno ejercicio de sus derechos humanos fundamentales”. (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015: 5).

El Ecuador se ha comprometido a dar cumplimiento a los mandatos de CEDAW, por lo cual, ha desarrollado mecanismos de seguimiento como, el sistema de información “SIDERECHOS”, el cual es una plataforma de apoyo, que automatiza la información de avances en el cumplimiento de estos mandatos (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015: 5). Es importante resaltar que, Ecuador, en su afán de combatir la violencia de género, establece mediante decreto ejecutivo, en 2007, el Plan Nacional de Erradicación de Violencia de Género contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes; “uno de los ejes de este Plan es la transformación de patrones socioculturales[;] en este marco[,] se han realizado las campañas “Ecuador actúa ya. Violencia de género, ni más” y “Reacciona Ecuador, el machismo es violencia” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015: 6).

Es importante señalar que, dentro de este marco, se ha fortalecido una red de centros de atención y casas de acogida a mujeres víctimas de violencia; además, se han emitido resoluciones en las que se califica a los contenidos de medios de comunicación, “como discriminatorios por el uso denigrante del cuerpo de la mujer y un pronunciamiento respecto a la utilización sexista y discriminatoria de la mujer” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015: 6).

Esta iniciativa se formula en el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación CORDICOM. Además, se ha incorporado como delito, en el Código Orgánico Integral Penal, a la violencia intra familiar y al femicidio; lo cual implica que, “existan unidades especializadas en violencia intrafamiliar, con Equipos Técnicos integrados interdisciplinariamente para la atención a víctimas, así como la capacitación en género al personal judicial; y, que la Fiscalía, cuente con unidades especializadas en investigación de estos delitos, que incluyen Unidades de Atención en Peritaje Integral, con herramientas como la cámara de Gesell”. (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015: 7). Cabe añadir que, Ecuador ha diseñado” el plan nacional para combatir la trata de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual laboral y otros modos de explotación, pornografía infantil y corrupción de menores”, y el “Plan para la Erradicación de los Delitos

Sexuales en el ámbito Educativo”, cuya ejecución debe ser fortalecida” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015: 7)

Es importante destacar que, el Ecuador ha tenido avances importantes en el aumento de participación de la mujer en espacios de decisión a nivel nacional, “por ejemplo[,] en la Asamblea Nacional[,] donde en la actualidad el 42% de asambleístas son mujeres; siendo sus 3 principales autoridades mujeres”. (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015: 8).

En lo que se refiere a educación y salud, se destaca el aumento del presupuesto destinado a salud; la mayor parte de estos esfuerzos estuvieron centrados en la salud sexual y reproductiva, a través Sistema Nacional de Salud, el cual tuvo la obligación de brindar

“toda la información y asesoría sobre los métodos anticonceptivos, planificación familiar, anticoncepción, Anticoncepción Oral de Emergencia (AOE), prevención de infecciones de transmisión sexual, incluyendo VIH/SIDA, salud sexual, prevención de embarazos en la adolescencia y embarazos no planificados, haciendo prevalecer el acceso como un derecho que debe ser reconocido y aceptado”. (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015: 8).

En el tema de educación “Ecuador ha avanzado hacia la universalización de la educación, en especial primaria, además de alentar el acceso de las mujeres a la educación superior, mediante becas[,] en especial en carreras profesionales[,] en que no es frecuente la presencia femenina”. (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015: 8).

5. Conclusiones

“El Feminismo en Relaciones Internacionales ha capturado la atención[,] no sólo por su lucha por tener un lugar propio, sino también porque puede modificar y enriquecer la manera de entender y explicar el mundo en el que hemos vivido y actuado[,] a través de un esquema masculinizado

usualmente asumido como normal". (Lozano, 2012: 147). Es importante resaltar que su mayor aporte radica "en desafiar la concepción realista del control del hombre sobre el hombre, es decir el poder como forma de dominación que ha sido asociada siempre con la masculinidad desde que el ejercicio del poder es visto como una actividad varonil" (Lozano, 2012: 148). En cambio, cuando la mujer define el poder lo concibe "como la habilidad humana para actuar en concierto, o la acción que es tomada en conexión con otros quienes comparten las mismas preocupaciones" (Tickner, 1988: 431). En esta propuesta, se denota que la mujer desarrolla más un poder de persuasión, que de coerción. Con lo antes mencionado, se puede observar que los éxitos feministas, tanto dentro como fuera de la literatura, son empíricos y medibles; esto se verifica con la creación de CEDAW, la cual recoge varios elementos de la teoría feminista, pues primero reconoce que la discriminación es resultado de una construcción social y que, "la cultura y la tradición se manifiestan en estereotipos, hábitos y normas que originan las múltiples limitaciones jurídicas, políticas y económicas al adelanto de la mujer" (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015: 11); por lo cual, CEDAW insta a los Estados a eliminar la discriminación y a asegurar la participación de las mujeres en la creación de políticas, leyes encaminadas a mejorar su calidad de vida.

Además, en lo referente al tema de paz y seguridad, CEDAW ha revelado una nueva forma de mirar la paz y la guerra, y ha determinado que, las actitudes y valores que se encuentran detrás de la violencia privada son los mismos que se llevan a conflictos armados; por lo cual, CEDAW ha establecido en su agenda el tema central de la mujer y hace énfasis: "en la no discriminación, es decir en el derecho a la igualdad y la libertad: el tema de la violencia de género y contra la infancia, es incorporado al discurso sobre la mujer y a la legislación en cada país. Los derechos sexuales y reproductivos son el ámbito de desarrollo del trabajo de las organizaciones y de la cooperación internacional, que promueve una progresiva desagregación de los derechos de la mujer, así mismo, junto con las ideas de ciudadanía plena, se avanza en la promoción de la participación política de las mujeres, no sólo en los procesos electorales,

sino también buscando insertarse en posiciones de poder y decisión” (Lamus, 2008: 13-14).

Además, se puede observar como CEDAW ha influido internacionalmente, tomando como ejemplo el caso de Ecuador, se puede mencionar, que este se ha comprometido en dar cumplimiento a los mandatos de CEDAW, por lo cual, ha desarrollado mecanismos de seguimiento como, el sistema de información “SIDERECHOS”; también ha generado el Plan Nacional de Erradicación de Violencia de Género contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, en el que se destaca, “uno de los ejes de este Plan es la transformación de patrones socioculturales en este marco se han realizado las campañas “Ecuador actúa ya. Violencia de género, ni más” y “Reacciona Ecuador, el machismo es violencia” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015: 6).

Además, se han emitido resoluciones, en las que se califica los contenidos de medio de comunicación, “como discriminatorios por el uso denigrante del cuerpo de la mujer y un pronunciamiento respecto a la utilización sexista y discriminatoria de la mujer” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015: 6).

Es importante resaltar que, Ecuador ha tenido avances importantes en el aumento de participación de la mujer en espacios de decisión a nivel nacional, “por ejemplo en la Asamblea Nacional donde en la actualidad el 42% de asambleístas son mujeres; siendo sus 3 principales autoridades mujeres”. (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015: 8).

Finalmente, en la actualidad la “tendencia aleja a la mujer de la idea de ser el sexo débil, por el contrario, demuestra que puede aportar sabiduría, eficacia, firmeza y liderazgo en los asuntos públicos y privados no será mucho el tiempo que pase para alcanzar los anhelos arduamente perseguidos por el feminismo de lograr una sociedad con menos discriminación, más justa y con mayor equidad de género” (Lozano, 2012: 151).

6. Referencias bibliográficas

- Harding, Sandra (1986) *The science questions in feminism*. New York, Cornell University Press.
- Keohane, Nannerl (1982) *Feminist Theory: A Critique of Ideology*. Chicago, University of Chicago Press.
- Lamus, Doris (2008) "La Agenda Global de las Naciones Unidas para la Mujer", en *Polis*. Vol. 20, núm. 20, 24 de julio de 2008, pp. 13-14.
- Lozano, Alberto (2012) "El feminismo en la teoría de Relaciones Internacionales: un breve repaso", en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*. Vol. 114, núm. 114, septiembre-diciembre de 2012, pp. 143-152.
- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2015) *Informes del país y recomendaciones del comité de expertas al Estado ecuatoriano 2015*. Quito, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- Naéla (2015) "La importancia del Comité de la CEDAW para las mujeres del espacio euromediterráneo", en *Quaderns de la Mediterrània*. Vol. 22, núm. 22, pp. 291-296.
- PNUD (2008) *Manual: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las Mujeres y su Protocolo Facultativo*. Mexico, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Sánchez, Eufemia (2013) *Contribución del feminismo al reconocimiento de los derechos de las mujeres en Bolivia 2006-2010*. Quito, Corporación Editora Nacional.
- Sylvester, Christine (1994) *Feminist theory and international relations in a postmodern era*. New York, Cambridge University Press.
- Tickner, Ann (1988) "Hans Morgenthau's Principles of Political Realism: A Feminist Reformulation", en *Sage Journals*. Vol. 17, núm. 3, pp. 429-440.
- Villaroel, Yetzy (2007) "Los aportes de las teorías feministas a la comprensión de las relaciones internacionales", en *Revista Politeia*. Vol. 30, núm. 39, pp. 65-86.



SEGUNDA PARTE

ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL Y REGIONALISMO



DIANA GARCÍA ORELLANA

Magíster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo
Profesora adjunta en la Universidad del Azuay
Correo electrónico: dagarcia@uazuay.edu.ec

Nueva dinámica de las relaciones China-América Latina. Caso de cooperación energética con Ecuador

Diana García Orellana

1. Introducción

La República Popular de China gana cada vez más terreno, en su objetivo de tener una influencia internacional y desarrollo económico, para afianzarse como potencia.

La Política Exterior China hacia América Latina y el Caribe, según el Libro Blanco¹ publicado en el 2008, por el gobierno asiático, destaca y promueve la cooperación chino-latinoamericana en varios aspectos, como: temas agrícolas, financieros, de infraestructura, recursos y energías, aduanera, turística, educativa, científica, etc.

Desde este modelo de política exterior, América Latina se ha visto favorecida, al tener una alternativa a su mayor dependencia política y económica de Estados Unidos y la Unión Europea. En el sentido económico, desde el año 2000 al 2015, las exportaciones a China, desde América Latina, pasaron de 6 mil millones a 140 mil millones de dólares, veinte y tres veces entre estos años, algo bastante raro en el comercio internacional (Gallagher, Irwin, y Koleski, 2013: 6-16).

1 El Libro Blanco es el documento oficial de China en donde fijan sus políticas exteriores hacia países o regiones específicas, en el año 2008 se emitió dichas políticas hacia América Latina y el Caribe.

Para el caso del Ecuador, el tema de cooperación con China no queda aislado. En el año 2008, a inicios del gobierno de Rafael Correa, se aprueba una nueva Constitución, que sirve de base para realizar el programa “Plan Nacional de Desarrollo o del Buen Vivir” en el año 2009; desde éste, se aborda de forma clara y directa, la decisión de tomar medidas para mitigar, y sobre todo, adaptarse al cambio climático, pensando en las energías alternativas, y con una inversión estatal en los sectores estratégicos, para el cambio de matriz energética, que el país requiere. Esta política tiene como resultado que Ecuador se convierta en el tercer país –después de Venezuela y Brasil–, receptor de financiamiento e inversión por parte de China, con una suma total de 17,4 billones de dólares, financiamiento que se ha usado especialmente en créditos para el sector energético.

El artículo aborda las políticas de cooperación Sur-Sur, en el marco del poder productivo, de manera específica, el modelo de cooperación China en Ecuador, analizando las condiciones y lineamientos que tienen los acuerdos energéticos, en especial los tres principales proyectos hidroeléctricos: Coca-Codo Sinclair, Sopladora y Toachi-Pilatón, los cuales han sido gestionados por el gobierno ecuatoriano, a través del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable y de la Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP.

Bajo una metodología cualitativa, el presente artículo analiza en qué condiciones se da ésta cooperación Sur-Sur, si los lazos que se forja evitan los abusos que solían darse en la cooperación Norte-Sur, para así contrastar con el marco teórico en términos de poder productivo y verificar si en verdad existen los beneficios equitativos, y si la nueva tendencia de centro derecha en la región es un factor de unión o discordia, para la cooperación con el gigante asiático.

2. Cooperación SUR-SUR

El sistema de cooperación al desarrollo, en sus inicios, se dio con la fórmula Norte- Sur CNS, mediante la cual, los países desarrollados

otorgaban ayuda a los países en desarrollo. Sin embargo, a finales de los años setenta emerge la cooperación Sur-Sur CSS, cuya principal característica es el establecimiento de lazos cooperativos entre los propios países de desarrollo (Santander, 2011: 7-18). Este nuevo modelo ha sido apoyado, tanto en foros establecidos por Naciones Unidas desde 1964, como en nuevas cumbres y conferencias, con los G77² impulsando y respaldando este proceso, a partir de los años dos mil.

Esta iniciativa, implica que dos países en desarrollo promuevan una relación más simétrica que la cooperación tradicional Norte-Sur; pueden intercambiar experiencias exitosas, interesantes oportunidades al afrontar desafíos similares y fortalecer simultáneamente las capacidades técnicas del donante y del receptor (Ayllón, 2010: 2-11). No está basada en las exigencias de los donantes como en la CNS sino en los intereses de los socios y por esta razón se dice que en la CSS existe el beneficio mutuo.

El principal factor de unión, en los últimos diez años, en América Latina y el Caribe, ha sido el sentido político, con mayor grado de participación social, institucionalismo y una integración con un fuerte énfasis en sus componentes ideológicos, más que comerciales; como ejemplo, tenemos a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América ALBA, la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR, la Comunidad Andina de Naciones CAN, entre otros, que no han dado los resultados esperados; es decir, si se busca, en estos acuerdos de integración, imitar una unión regional como la Unión Europea, se debe empezar por lo comercial, para continuar los siguientes escalones; mediante el Mercado Común del Sur MERCOSUR, se está gestando éstas bases, pero todavía, no llega a tener un desarrollo consolidado.

Tomando en cuenta ciertas aproximaciones teóricas o marco de análisis como el Constructivismo, en este caso el Constructivismo Crítico, en donde la agenda de investigación que tiene especial atención es el regionalismo, es importante observar los casos de estudio acerca de la

2 El G-77 o grupo de los 77 es un grupo de países en vías de desarrollo, con el objetivo de ayudarse, sustentarse y apoyarse mutuamente, en las deliberaciones de la ONU. A marzo de 2015, el número de países del grupo asciende a 134.

construcción de nuevas comunidades, intereses, identidades y alianzas (Barbé, 2007: 91-99). Usando este discurso y retórica de la Cooperación Sur-Sur, nos encasillaríamos, según las cuatro tipologías del poder de las relaciones internacionales, en el poder productivo.

El poder productivo se refiere al discurso, a los procesos sociales y a los sistemas de conocimiento, a través de los cuales se produce, fija, vive, experimenta y transforma el significado de poder (Barnett y Duvall, 2005: 55-66), donde los procesos y prácticas de los discursos producen identidades y capacidades sociales, que dan sentido a usar dicho poder en beneficio particular y no equitativo.

China entra en este caso, con su discurso de poder blando, en el sistema internacional en donde ha fortalecido sus identidades y ha formado alianzas, con base en sus intereses, en especial sobre su objetivo que es la exportación de su "modelo de desarrollo", para que sea imitado por los países en desarrollo.

El modelo, que incluye cinco componentes: capitalismo de Estado, gradualismo en reformas políticas, apertura al exterior, capacidad de innovación y autoritarismo político, es muy difícil de ser exportable a otros países, debido a que el país tiene peculiaridades determinantes, pero puede ofrecer algunas lecciones de utilidad (Fanjul, 2011:1-7).

Si bien es cierto que, China ha crecido exponencialmente en materia económica y se ha desarrollado en el ámbito financiero, existen áreas como la democracia, pobreza y políticas ambientales, donde falta mucho por mejorar.

La premisa de coexistencia pacífica, que consiste en la no injerencia en los asuntos internos de los países, igualdad, respeto y beneficios mutuos, así como su percepción de ser un país no alineado y un gran estado en desarrollo ha hecho que la cooperación Sur-Sur de China, con los países de América Latina y el Caribe, haya sido aceptada en la región, creando lazos, no sólo económicos sino también políticos.

3. Cooperación China-América Latina

Aunque China ha cooperado con otros países para su desarrollo, desde la década de los años cincuenta, se convirtió en un actor importante a nivel global, después de la Guerra Fría, desde que el gobierno impulsó la internacionalización de las empresas chinas en los años noventa (Abdenur, Erthal y Neto: 2013 69-85).

El presidente chino Xi Jinping prometió, en enero de 2015, que los niveles de inversión de su país en Latinoamérica alcanzarían los 250 mil millones de dólares en una década. Actualmente, China es el mayor acreedor de la región; este gasto significativo de fondos representa un compromiso con la región, que debe ser aplaudido. El interés de China en la región se ha desarrollado en poco tiempo; en el 2005, los préstamos de Beijing a América Latina fueron sólo de \$231 millones de dólares, pero se disparó a \$22,1 mil millones de dólares, en 2014 (Myers y Gallagher, 2017: 1-8).

La reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo, por parte de los países del Norte hacia los países de América Latina (AL), debido a las tensiones por diferencias políticas, la crisis económica del 2008 y otros, fue una oportunidad precisa que aprovechó China para sustituirlos y ganar terreno en sectores y espacios específicos de su interés (Aguirre Carmona, 2011: 109-156). La asistencia por parte de China es eficaz y rápida, desplazando a los donantes tradicionales, por su cooperación pragmática.

En el ámbito de política exterior, China buscó acercarse a la región porque uno de sus intereses fue el tema del reconocimiento formal que tiene Taiwán. Doce de los veinte y cuatro países que tenían relación diplomática con Taipéi se ubicaban en su mayoría en el Caribe y Centroamérica³, por lo que quiso resolver este dilema bajo la premisa “una sola China, un país dos sistemas”. Estrategia que ha funcionado

3 Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, El Salvador, República Dominicana, Haití, Saint Kitts y Nevis, Paraguay, San Vicente y las Granadinas.

exitosamente, ya que bajo el nombre de “asistencia”, Dominica, Granada y Costa Rica cambiaron el reconocimiento de Taiwán por el de República Popular China (Abdenur, Erthal y Neto, 2013: 69-85).

La relación de China con América Latina es de tipo económico-comercial, más que político. Por otro lado, la cooperación no es uniforme, más bien es selectiva-bilateral, ya que varía a lo largo de la región según los recursos, instituciones, intereses y políticas locales de cada país. No hay que olvidar que, China es un enorme actor, tanto político como económico, en la esfera internacional, y no existe un hegemónico⁴ igual en América Latina, que pueda igualarle.

China no concibe la cooperación desde un punto de vista asistencial, sino como una actividad que debe promover un desarrollo económico independiente en el país receptor, a la vez que ofrece rendimientos a la propia China (Aguirre 2011). Las donaciones o préstamos que ofrece el país, ya sea mediante su banco o gobierno, tienen intereses bajos, dependiendo de que banco entregue dicho préstamo (ver Tabla No. 1). No existe condicionalidad, como hay en instituciones como el FMI o el Banco Mundial, y la asistencia china al desarrollo es una mezcla de préstamos y créditos, logrando a cambio dos objetivos: reafirmar la propia opción política interna y asegurar nuevos mercados, para la sostenibilidad de su modelo.

Los tres principales objetivos estratégicos del país asiático hacia América Latina son: desarrollar su influencia política en la región, asegurarse del acceso a las materias primas y buscar mercados para los productos *made in China* (Muñoz 2008).

Es importante mencionar el objetivo primordial del Banco Eximbank: “facilitar las exportaciones y las importaciones de productos mecánicos y electrónicos chinos, ayudar a las empresas chinas con ventajas comparativas en sus proyectos de contrato en el extranjero e inversiones en el exterior y promover las relaciones de China en el extranjero”

4 Brasil puede ser un gran estado dentro de la región, pero no logra igualarse ni tiene el alcance que China posee a nivel mundial.

(Myers y Gallagher, 2017: 2-40) cabe preguntarnos ¿dónde están los beneficios mutuos?

La forma que tiene China para conseguir sus objetivos ha sido siempre dirigirse a la región en términos de amistad, siendo discreto, con poder blando y de bajo perfil; de esta manera ha generado mayor aceptación en los países latinoamericanos, durante los últimos años.

China ha sabido manejar con cautela la llamada “nueva izquierda”, que existe en algunos gobiernos de América Latina y el Caribe ALC. Algunos autores, entre ellos Jorge Castañeda, lo han denominado como “izquierda equivocada”, ya que para estos gobiernos la retórica es más importante que la sustancia, y el poder es más importante que ejercerlo de manera responsable (Paz y Roett, 2009: 37-77).

América Latina y el Caribe por su parte, han visto a China como una nueva alternativa de independencia política y económica de Estados Unidos –una opción para contrarrestar el peso que tiene este país en la región–, debido a que la mayoría de la población ha palpado y visto

Tabla N°. 1
**CONDICIONES DE LOS PRÉSTAMOS CONCESIONALES
DEL EXIM BANK DE CHINA**

	Préstamos del Gobierno de China	Préstamos del EXIM Bank
Componente de donaciones (%)	?	?
Vencimiento (años)	20 años	10-25 años
Período de gracia (años)	10 años	0-7 años
Tasa de interés (%)	0%	1%-3%
Cargos por servicio (%)	-	-
Moneda	?	Mayormente US\$, parte en renminbi

Fuente: Hubbard, 2007.

Tabla No. 2
**PRÉSTAMOS REALIZADOS DE CHINA A ECUADOR
 DESDE EL 2010 AL 2016**

Fecha	Tipo	Propósito	Prestamista	Cantidad
Agosto 2009	Energía	Pago anticipado para petróleo de Petroecuador	Petrochina	\$1B
Junio 2010	Energía	Represa Hidroeléctrica Coca-Codo Sinclair	China Development Bank	\$1,7B
Julio 2010	Energía	80% a discreción y 20% para petróleo	China Development Bank	\$1B
Diciembre 2010	Energía	Represa hidroeléctrica La Sopladora	China Exim Bank	\$571M
Julio 2011	Energía	Desarrollo de energía renovable	China Development Bank	\$2B
Diciembre 2012	Otros	Déficit de presupuesto financiero 2013	China Development Bank	\$2B
Febrero 2013	Infraestructura	Carretera para el aeropuerto de Quito	China Exim Bank	\$80M
Abril 2013	Energía	Represa Hidroeléctrica Minas San Francisco	China Exim Bank	\$312M
Octubre 2014	Energía	Financiación del Sistema de Transmisión de la Represa Coca-Codo Sinclair	China Exim Bank	\$509M
Enero 2015	Otros	Proyectos de transporte, educación y salud	China Exim Bank	\$5,3B
Enero 2015	Otros	Financiación para el Plan Anual de Inversión 2015	China Development Bank	\$1,5B
Enero 2015	Otros	Reemplazo de las cocinas	China Exim Bank	\$250M



Fecha	Tipo	Propósito	Prestamista	Cantidad
Febrero 2016	Otros	Complejo de Educación Yachay	China Exim Bank	\$198M
Abril 2016	Otros	No discrecional e infraestructura	China Development Bank	\$2B
Total				\$17,4B

Fuente: elaboración propia a partir de Gallagher, Kevin P. and Margaret Myers (2016) "China-Latinamerica Finance Database," Washington: Inter-american Dialogue.

que, soluciones a la pobreza dadas por Estados Unidos, tales como el Consenso de Washington, fueron medidas que no ayudaron a la crisis de la mayoría de países latinos y caribeños; sino que por lo contrario, se empeoraron las condiciones sociales y económicas de la mayoría de ciudadanos, en la región (Paz y Roett, 2009: 37-77).

Por esta razón, la "nueva alternativa" es el Consenso de Beijing, que promulga un sistema económico en donde el Estado tiene influencia decisiva y las empresas tienen fuertes vinculaciones con el poder político. El Estado ejerce el papel de liderazgo, por lo que las reformas que se tomaron hace 30 años se han implementado gradualmente (Fanjul, 2011:1-7).

4. Nuevo panorama en la Región Latinoamericana

La nueva tendencia de la derecha, en algunos países de la región latinoamericana tales como Argentina y Perú, sumado a la crisis política de Brasil de los últimos años, y a pesar de la desaceleración del crecimiento económico en ambas regiones, pero con mayor énfasis en

LAC, debido a su estructura de crecimiento basado en materias primas, ha resultado en que las finanzas bancarias de la política China hacia América Latina alcancen los \$21 billones en el 2016, superando los préstamos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM).

A diferencia del BID y del BM, que entregan créditos o financiamiento a una variedad de gobiernos de ALC, los Bancos de China, en el 2016, dirigieron la mayor cantidad de créditos a gobiernos con economías frágiles y con acceso limitado a mercados como Brasil, Venezuela y Ecuador, sumando entre ellos el 92% del total de créditos (Myers y Gallagher, 2017: 2-40). Estos países encuentran las exigencias de compra incluidas en los préstamos chinos menos objetables que las del FMI o BM, porque intentan desarrollar en los sectores de energía, minería, infraestructura, transporte y construcción.

Brasil ha sufrido una crisis política y una recesión económica, gobiernos de centro-derecha han sido elegidos en Perú y Argentina; aún con los cambios de gobierno en algunos países de la región latinoamericana, persiste el interés en reforzar el comercio y las inversiones con China. Sin embargo, el nuevo presidente de Argentina Mauricio Macri anunció que revisará los contratos realizados con China en el anterior gobierno, ya que existen irregularidades.

América Latina seguirá siendo, a futuro, una región de enfoque para los bancos comerciales de China, especialmente por su crecimiento más lento, lo que le ofrece oportunidades para la adquisición de activos a bajo costo en los sectores estratégicos. El cambio de gobierno de ciertos países, no modificará significativamente la influencia de China en la región, debido a su política de poder blando y su interés meramente económico.

El desafío para los gobiernos de América Latina será proponer ofertas que, son a la vez atractivas a socios chinos, y económica y ambientalmente sostenibles. Como Mauricio Macri indica, en abril de 2016, Argentina y otros países de América Latina están buscando cada vez más las relaciones “maduras” con China, que se traducirán en

decisiones financieras con beneficios a largo plazo (Myers y Gallagher, 2017: 2-40).

5. Cooperación energética China-Ecuador

Ya en el tema energético, el cambio de matriz que se intenta aplicar en ALC se da por el aumento de la demanda de energía, que creció un promedio de 2%, lo que es superior a la media mundial (1,6%), según el Informe de la Agencia Internacional de Energía. El cambio climático también es otro factor que exige a los países hacerse responsables con la producción y consumo de energía, ya que sigue siendo uno de los principales problemas que enfrenta la humanidad del siglo XXI (Castro, 2011: 49).

“Si la tendencia de desarrollo de la economía China continúa, para el 2030 el incremento de consumo de energía será cuatro veces mayor que el de Latinoamérica y África juntas” (International Energy Agency, 2008: 35-44). En este contexto, la seguridad energética se ha convertido en un tema prioritario para la agenda política y económica internacional, y por lo tanto, la cooperación en ese sector es de suma importancia, sobre todo para los países en vías de desarrollo.

Como antecedente sobre el tema de cooperación energética entre China y Ecuador, hay que tomar en cuenta la política exterior que tiene este último y su nueva constitución aprobada en el 2008. Conceptos como el Buen Vivir, la soberanía alimentaria, derechos de la naturaleza y soberanía económica se han convertido en objetivos estratégicos que se reflejan en las relaciones internacionales, lo que el Estado debe impulsar y promover. Algo muy parecido a lo que dice el Libro Blanco sobre la política exterior China hacia ALC, por lo que ambos países buscan primero respeto a su soberanía, luego la convivencia pacífica y finalmente desarrollo equitativo para las partes.

En el Ecuador, China empezó a invertir de manera significativa en el año 2006, con la inversión de Andes Petroleum que fue adquirida a la canadiense Encana por 1 400 millones de dólares (CISPAL 2013). Con

el ascenso de Correa al poder en el 2007, se delinearon profundos cambios en los sectores estratégicos; la reorganización de ministerios y la creación de varias instituciones y empresas públicas se dio con el fin de establecer un nuevo modelo de Estado y gestionar los sectores estratégicos.

El 13 de Enero del 2009, se constituye la Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC S.A.) donde se fusionaron todas las empresas generadoras y transmisoras de energía del país, bajo el mando del Ministerio de Electricidad y Energía Renovables. Las empresas generadoras, en ese entonces, enfrentaban un grave problema de crisis energética, después de 12 años de haber superado los cortes de electricidad en el Ecuador. Se produjo un estiaje muy fuerte en el país y en la zona austral de América del Sur, lo que llevó a tomar medidas urgentes, tales como la compra de energía a Colombia y Perú. El precio del Kwh al que vendió Colombia, varió de 0,12 centavos de dólar a 0,49 centavos de dólar. El cambio de precio coincidió con los estiajes que, también Colombia tuvo que soportar, en especial en el mes de diciembre. En el caso de Perú, se solicitó energía en los meses de noviembre de 2009 a abril del 2010, teniendo como precio más alto de 0,52 centavos de dólar por Kwh (Chamorro 2012).

La energía importada desde Colombia se restringió por dos razones: este país cruzaba por una de las crisis energéticas más fuertes, al igual que Ecuador, por lo que solamente se vendía el excedente mínimo; y la segunda razón, fue el conflicto diplomático suscitado en 2008. En Angostura, lugar fronterizo entre Colombia y Ecuador, hubo varias crisis fronterizas, en especial un bombardeo en territorio ecuatoriano, producto de las políticas de seguridad implementadas por Colombia para el combate contra la narco-guerrilla.

Por este motivo, Ecuador priorizó el cambio de la matriz energética y la búsqueda de los medios económicos, por lo que la presencia de China, en relación con la inversión y el financiamiento, se incrementa.

El presidente Correa, al terminar las relaciones crediticias con el FMI y el Banco Mundial, anunciaba que el Ecuador necesitaba créditos, y que no importaba si éstos eran más caros que los contraídos con los "gemelos

de la explotación”, que no solo entregaban dólares sino imponían reglas para el manejo de la economía (CISPAL 2013). Por lo tanto, se adquieren créditos ofrecidos por el gobierno chino a través del Banco de Exportaciones e Importaciones de China (Eximbank). El exembajador de China en Ecuador, Cai Runguo, en una entrevista sostuvo: “que éstos son créditos comerciales y no creo que Ecuador pueda encontrar en otros bancos extranjeros préstamos de este tipo con tasas más bajas y entre todos los créditos que ha ofrecido el Eximbank a América del Sur, las condiciones para el Ecuador han sido las mejores”(CISPAL 2013).

Las tres primeras sucursales de empresas chinas se registraron en el país, durante el 2002 (ZTE Corporation, Huawei y Sinopec). Diez años después, la cantidad de esas filiales había aumentado a setenta, y la mayoría de ellas tenía contratos millonarios con las compañías estatales en el área de hidrocarburos, energía, minas, puentes, control de inundaciones, provisión de servicios, etc.; en total suman 24 contratos entregados a 15 empresas chinas, de las cuales, siete han sido designadas para construir proyectos hidroeléctricos. Las empresas se domiciliaron en el país, uno o dos meses antes de firmar los documentos contractuales (Gallagher, Irwin, y Koleski, 2013: 2-40).

Según el portal Inter-American Dialogue, desde el 2005, China ha provisto más de 141 billones de dólares en contratos de préstamos, a los países de América Latina, ocupando Ecuador el tercer puesto en la lista, después de Venezuela y Brasil, con 13 créditos que suman 17,4 billones de dólares (Gallagher, Irwin, y Koleski, 2013: 2-40). Todas estas inversiones demuestran que el Ecuador es el país de la región que más ha recibido inversión China -en relación a su territorio, población y economía.

En la actualidad, existen importantes avances en el desarrollo de proyectos hidroeléctricos. Los tres más importantes son: Coca-Codo Sinclair, Sopladora, Toachi-Pilatón. En el sector de hidrocarburos está la Refinería del Pacífico. Esta estrategia hará, que a largo plazo, el petróleo y la hidroelectricidad continúen siendo las dos principales fuentes energéticas del país. La crítica es que no se conduce a un cambio de matriz energética, como lo mencionara el gobierno, sino a la

profundización de dos grandes fuentes energéticas tradicionales que ha tenido Ecuador, desde hace años (CEDA, 2012: 56-74).

En el país existen avances en propuestas para frenar el cambio climático, no solo por la Constitución del 2008, sino por la infraestructura institucional, acorde con el mandato. Aun así, es el principio de un largo camino de políticas públicas que se encuentran en etapa inicial, por lo que no se podrá ver cambios estructurales por ahora, pero sí a mediano o largo plazo.

Sin embargo, aún persisten contradicciones en materia energética en la Constitución del 2008, tal como es el subsidio a los combustibles, que tiene vigencia por más de 30 años, y cuya remoción o focalización se hace necesaria, pero que ningún gobierno ha querido asumir el costo político que eso conllevaría. Por otro lado, con la electricidad generada por los nuevos proyectos hidroeléctricos, se plantea propuestas para que el uso del gas doméstico sea reemplazado por cocinas eléctricas importadas desde China, lo que permitiría eliminar el subsidio al gas, y también, cumplir con los requerimientos que conlleva la cooperación con China y que es la compra de bienes y servicios provenientes de ese país.

6. Conclusiones

Analizamos que los créditos de China a América Latina no son la gran salvación como parece, pues pueden ser más estrictos que los créditos occidentales. Los bancos chinos no imponen condicionamientos políticos, pero sí de otra naturaleza; como por ejemplo, obligan a los deudores a gastar una parte del préstamo en productos chinos, al envío de petróleo y a la inclusión de gran cantidad de personal chino en cada contrato. Además, hay que señalar que, las directrices medioambientales de los contratos, por parte de China, no igualan a las directrices de los bancos de Occidente, en este sentido se ve inversión para el desarrollo, más que cooperación para el mismo.

Al ser los contratos de corto plazo, con un interés no tan bajo, fijando como garantía el petróleo y exigiendo que las empresas chinas sean las

que ejecuten las obras -aunque sea positivo para el país que se realicen obras-, en realidad no hay inversión extranjera directa de China; por el contrario, Ecuador se está endeudando a un alto costo.

¿Las relaciones entre los dos países son de mutuos beneficios? Sí lo son, ambos socios han visto satisfecho sus intereses; lo que hay de cierto es que, no muestran una relación equilibrada. Al ser una cooperación asimétrica, en todo sentido, uno de los dos países gana menos y, en este caso, es Ecuador.

China ha usado el “poder productivo” mediante el discurso de cooperación Sur-Sur, creando identidades, capacidades sociales, para evitar los abusos de la cooperación tradicional; pero en el fondo solamente vela por intereses propios, usando su poder blando, dando como resultado una cooperación desigual.

Hay que recalcar que la tendencia socialista del Ecuador no es un vínculo de cohesión con China. En este caso, se ha enfatizado en decir que sus relaciones se basan en el comercio, promoción de sus empresas, exportación de tecnología, a cambio de contribuir con financiamiento para los proyectos susceptibles de esta financiación.

Los proyectos hidroeléctricos mencionados en este artículo, se han terminado casi en su totalidad, por lo que habrá que valorar ahora el alcance y beneficios de éstos. Cabe destacar que, no se ha cambiado la matriz energética; con estos proyectos, más bien, se acentuó en las dos matrices tradicionales ya existentes en el país.

Las instituciones públicas a cargo de la fiscalización han pasado por alto, en los informes, rectificar, o por lo menos, reducir las consecuencias de los errores, tanto ambientales como laborales de los proyectos, y poder así concluir con las obras y el funcionamiento, de la mejor manera.

Al final lo que buscan ambos países es: Ecuador independencia energética y China inversión en la región; y aunque la relación es desequilibrada y sus beneficios también, se puede lograr la satisfacción de ambas necesidades.

7. Referencias bibliográficas

- Abdenur, Adriana Erthal y Danilo Marcondes De Souza Neto (2013) “Cooperación China en América Latina. Las Implicaciones de la Asistencia para el Desarrollo”. en *Revista de Ciencias Sociales Iconos*. Vol. 17, núm.47, septiembre 2013, pp. 69-83.
- Aguirre Carmona, Pablo (2011) “Nuevos Donantes y Cooperación Sur-Sur China: Estudios de Caso. China: Luces y Sombras de Un Donante Emergente”, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid, pp.109-156.
- Ayllón, Bruno (2010) “El Impulso a La Cooperación Sur-Sur En América Latina”, en *Serie Breviario Relaciones Internacionales*, núm.16, junio 2010, pp.1-11
- Barbé, Esther (2007) *Relaciones Internacionales*. Tercera edición. Madrid, Editorial Tecnos.
- Barnett, Michael y Raymond Duvall (2005) “Power in International Politics”. en *International Organization*. Vol. 59, núm.1, septiembre-noviembre 2005, pp. 39-75.
- Castro, Miguel (2012) *Reflexiones sobre una transición energética global y en Ecuador*. Quito, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental CEDA, pp. 27-64
- Chamorro, Adriana (2012) “Los Instrumentos del cambio de Política Eléctrica en el Ecuador. Quito-Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, tesis de maestría.
- CISPAL (2013) “República Popular China: ¿Socio Estratégico de Ecuador o Punto de Expansión en América del Sur?” en sitio web del Centro de Estudios Políticos para las Relaciones Internacionales y el Desarrollo CEPRID. Disponible en: <http://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article1631&lang=es> (Consultado del día 8 de Enero del 2015).
- Fanjul, Enrique (2011) “El Consenso de Beijing: Universalidad Y Particularidad Del Modelo Chino” en *Revista de Economía ICE La Nueva Geografía de la Internacionalización*, núm. 859, marzo-abril 2011, pp.47-54.
- Gallagher, Kevin P, Irwin Amos y Katherine Koleski (2013) “¿Un Mejor Trato? Análisis Comparativo de Los Préstamos Chinos En América Latina” en *Cuadernos de Trabajo del CHECHIMEX*. Vol 4, núm. 1, pp.21-26.
- ICEI (2011) “Nuevos Donantes y Cooperación Sur-Sur: Estudios de Caso”. Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

- IEA (2008) *World Energy Outlook 2008*. Vol.23, núm.4, Paris, International Energy Agency.
- Muñoz, Ana Julia (2008) “América Latina En La Política Exterior China: Historia, Discurso Y Política Estratégica” en *Revista CIDOB*, núm. 21, noviembre 2008, pp.17-76.
- Myers, Margaret y Kevin Gallagher (2017) “CHINESE FINANCE TO LAC IN 2016 : Estimates of Chinese Finance to LAC in 2016,” en *The Dialogue* sitio web de Interamerican Dialogue y Universidad de Boston. Disponible en: <http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Chinese-Finance-to-LAC-in-2016-Web-and-email-res.pdf>. (Consultado el 2 de Febrero del 2017).
- Paz, Guadalupe, y Riordan Roett (2009) “La Presencia de China en el Hemisferio Occidental: Consecuencias para América Latina y Estados Unidos”, en *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. Vol. 4, núm. 1, mayo 2010, pp. 139-140.



SEBASTIÁN NADER

Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de La Plata. Maestrando en Relaciones Internacionales con mención en Cooperación por FLACSO Ecuador.
Correo electrónico: nadersebastián@gmail.com

SEBASTIÁN ÁLVAREZ HAYES

Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de La Plata. Maestrando en Ciencias Sociales del Trabajo por la Universidad de Buenos Aires.
Correo electrónico: sebastianalvarezhayes@gmail.com

MARTÍN POLLERA

Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de La Plata. Secretario de Industria y Desarrollo Productivo de la Municipalidad de Florencio Varela.
Correo electrónico: martinpollera@gmail.com

Las tecnologías libres como alternativa de desarrollo frente al Sistema Internacional de Patentes.

Un breve análisis para el caso ecuatoriano en el marco del Código Ingenios

Sebastián Nader - Sebastián Álvarez Hayes - Martín Pollera

1. Introducción

Las tecnologías libres –especialmente en software y hardware– muestran una creciente difusión y adopción en todo el mundo. Así lo confirman las cifras de uso de GitHub –uno de los repositorios de tecnología libre más importantes a nivel global– publicadas por Wired¹: catorce millones de usuarios y treinta y cinco millones de repositorios de software, listos para ser descargados, usados y modificados por cualquier persona.

Muchos productos de uso diario recurrieron a tecnologías libres para su desarrollo. Por ejemplo Android es el sistema operativo del 86% de los *smartphones* del mundo² y se desarrolló en base al famoso sistema operativo libre Linux.

Quizás lo más importante es que, detrás de las tecnologías libres radica un cambio de paradigma: el desarrollo tecnológico y la innovación, por fuera del esquema capitalista. En palabras de Peter Wyner esto implica que:

1 Cade Meitz. 2016. "Triple play. Github's code now lives in three places at once". Revista Wired. <https://www.wired.com/2016/04/github-now-three-places-keep-code-connected/>

2 Gartner. 2016. "Gartner Says Five of Top 10 Worldwide Mobile Phone Vendors Increased Sales in Second Quarter of 2016". <http://www.gartner.com/newsroom/id/3415117>

...el software libre crea riqueza, no dinero en efectivo, y la riqueza es mucho mejor que el efectivo. No se puede comer dinero así como no se puede construir un automóvil con oro. El software hace las cosas y cumple las tareas sin estrellarse en la pantalla azul de la muerte³. Da poder a las personas. Las personas que lo desarrollan y lo comparten crean una infraestructura real que cualquiera puede utilizar. Las corporaciones pueden intentar controlarlo con leyes de propiedad intelectual. Ellas pueden comprar a la gente, engañar jueces y cooptar políticos, pero no pueden ofrecer más que dinero (Wayner, 2016: 188. Traducción propia)

Este trabajo intentará responder dos preguntas: ¿Las tecnologías libres son una alternativa viable para romper con la dependencia? ¿Cuáles son los alcances de esta ruptura? Para ello, se divide en cuatro secciones: la primera, vinculada a resumir el papel de la tecnología en las teorías del desarrollo; la segunda, introduce los conceptos formales sobre las tecnologías libres y la dependencia. Finalmente la tercera, aborda brevemente un caso, en Ecuador, que conjuga los elementos analizados.

2. La importancia de la tecnología en las teorías del desarrollo

La innovación y la tecnología son variables fundamentales para la economía, en especial para las teorías del desarrollo, pero no necesaria ni deseablemente, economicistas. La tecnología fue tenida en cuenta para el primer borrador de “La riqueza de las naciones” de 1763 (Smith, 1798. Citado por Witt, 1992: 70), cuando se refiere a que, dos personas en un molino de viento o agua muelen más maíz que ocho personas a mano. Marx también le daba importancia, cuando mencionaba que existen “grandes incentivos económicos para las innovaciones que reduzcan el uso de capital” (Marx, *Capital* Vol. III. Citado por Soete,

3 En referencia a la pantalla mostrada por Windows cuando ocurre un error en el sistema. Ver: Raymond Chen. 2014. “Steve Ballmer did not write the text for the blue screen of death”. Microsoft. <https://blogs.msdn.microsoft.com/oldnewthing/20140909-00/?p=44123/>

1985: 417. Traducción propia). Schumpeter logró, tal vez, el mayor reconocimiento en cuanto a innovación y el desarrollo, en su visión, la innovación es el factor que sobresale en la historia de la sociedad capitalista, así como también, la fuente de sus principales problemas (Schumpeter, 1939: 62).

Es interesante realizar un análisis pormenorizado de la innovación en la economía. Sin embargo, tal desarrollo excede los objetivos del presente trabajo, no obstante ello, se profundizará en las perspectivas teóricas heterodoxas del desarrollo, con énfasis en el estructuralismo y la dependencia, lo cual permitirá focalizarse en el caso latinoamericano.

En este sentido, Cardoso y Faletto (1996) analizan la dependencia y el desarrollo para Argentina, Brasil, Chile y México para el “período de transición”, a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. Demuestran que, si bien, los procesos de industrialización por sustitución de importaciones ISI fueron diferentes en lo político, lo económico y lo social, todos necesitaron de las tecnologías para desarrollar sus industrias. En el caso de Argentina, el Estado intermedió entre la oligarquía agroexportadora y los industriales, favoreciendo el desarrollo de los últimos, en alianza con la masa obrera, mediante el crédito, desalentando la pugna por mayores impuestos, que exigía el sector agroexportador. Esto permitió romper la estructura compleja que plantea Furtado (1961), en la que, el único salario dinámico proviene del sector agroexportador, evitando su tendencia a la baja. El peronismo facilitó el desarrollo tecnológico en la siderurgia, la energía nuclear, la industria aeronáutica y automotriz, alcanzado “La etapa posterior al subdesarrollo” identificada por Furtado.

El caso de Brasil difiere del argentino, para Cardoso y Faletto, principalmente porque no tuvo la fuerza para unificar los sectores populares rurales y urbanos. Tampoco le fue posible consolidar una alianza con el sector industrial, con el cual hacer frente a la oligarquía agroexportadora, aunque la presión de los grupos económicos extranjeros hacia el Estado es menor que en el caso argentino. Brasil contó con una oligarquía que, según Furtado, reinvertió en el país las utilidades provenientes de la explotación de café. Brasil también desarrolló su

tecnología automotriz, química y mecánica, en una dimensión mayor al caso argentino, aunque de origen oligarca.

Finalmente, Cardoso y Faletto agrupan a Chile y México dentro del “Estado Desarrollista”. En México, se optó por la industrialización con capital extranjero, mediante la instalación de filiales de empresas y bancos, provenientes principalmente de Estados Unidos. Chile, en cambio, puso impuestos a la salida de capitales, incentivando la inversión de los importadores en el país y creando CORFO, como instrumento de planificación económica y crédito, lo que permitió el surgimiento de una burguesía industrial.

El caso de Chile tiene una particularidad de especial importancia para este trabajo. En 1910, a doce mil kilómetros de Chile, Fritz Haber y Carl Bosch inventaron un proceso para la producción de amoníaco; veinte años más tarde y con las canteras de sal chilenas bajo el dominio inglés, la empresa alemana BASF adaptó ese proceso para la producción industrial de nitratos sintéticos, que puso fin a la explotación del salitre en Bolivia, Chile y Perú, en 1930. Este hecho representa un primer claro ejemplo de la tecnología como vía de escape: Alemania pudo romper su dependencia del salitre natural, en manos inglesas, gracias a la innovación.

Kay (1998) introduce nuevos conceptos para el análisis del estructuralismo y la dependencia, particularmente en lo tecnológico. Un primer punto de relevancia es, que la industrialización en los países de Latinoamérica originaria de filiales extranjeras tuvo escasa transferencia de tecnología, hecho que se suma al pobre desarrollo tecnológico autóctono. Por otra parte, el autor incluye el impacto de la globalización como factor potenciador de las brechas y dependencias; para Kay, los estructuralistas deben aprender de los dependentistas, que el principal problema no es el flujo de capital, particularmente su salida, sino la configuración interna de clases y el papel del Estado.

La globalización también implica, para Kay, un cambio de paradigma hacia las ventajas competitivas y ya no comparativas, en un contexto de libre comercio. Esto, pone el peso en el Estado como vehículo para conseguir la capacitación de los recursos humanos, dada la necesidad

de generar mejoras en la productividad, para poder sobrevivir a la globalización. En sus propias palabras: “Las políticas para mejorar la base de conocimiento de la economía y la capacidad tecnológica nacional se consideran cruciales para el crecimiento a largo plazo”. (Kay, 1998: 15).

Un punto importante es identificar quién debe llevar adelante tal política. Sin duda, es el Estado para los dependentistas, aunque no sea tan claro para los neoestructuralistas, que sobrevaloran el rol de las organizaciones no gubernamentales ONG. Endeavor, Kauffman Foundation y Fundación Telefónica aprovecharon esto para influenciar fuertemente la política pública en ciencia, tecnología e innovación y realizar la actividad extractivista del siglo XXI: la apropiación del talento humano. También utilizaron las banderas de la innovación para impulsar reformas impositivas y flexibilizaciones laborales, pero ese punto deberá ser abordado en futuros estudios.

Otras ideas sobre cómo lograr este crecimiento de base tecnológica en países subdesarrollados, en contraste con la idea de crecimiento por etapas de Rostow (1961), pueden ser encontradas en las bases del estructuralismo cepalino.

Según Gerschenkron... el país puede importar maquinaria tecnológicamente avanzada con la ventaja teórica de disfrutar las economías de escala disponibles y bajar el costo por unidad de su producción. En teoría, etapas más costosas del desarrollo tecnológico pueden ser saltadas instalando nuevos sistemas industriales. (Gwynne, 2006: 117. Traducción propia).

En suma, la tecnología es importante para el desarrollo, en términos estructuralistas y dependentistas, en especial para este último. Esta puede desbatar la economía de todo un país, como el caso de Chile con el salitre, así como, facilitar el salto de las etapas de crecimiento en términos de Rostow. Finalmente, el desarrollo tecnológico, en términos de Kay, no es una opción sino una condición, necesaria para la supervivencia ante un capitalismo global.

3. Las tecnologías libres y la dependencia

En 1983, Richard Stallman iniciaba su proyecto GNU, con la intención de crear un sistema operativo libre⁴, principalmente, movilizado por la persecución contra la piratería de software, que las empresas encarnaban bajo la premisa de defender sus derechos. Detrás de esta persecución, hay “ciertas presunciones implícitas que (se) dan por supuestas” (Stallman, 2004: 17): el *copyright* es una ley natural; el software solo presta una funcionalidad al usuario; sin el *copyright*, las empresas no podrán asegurar sus inversiones y desaparecería la industria del software.

Las tres presunciones pueden ser cuestionadas. En primer lugar, el *copyright* constituye una estructura monopólica creada y sostenida por el Estado, si hay una ley natural es la de poder compartir software, un libro o una receta de cocina y no la de restringir el conocimiento. Segundo, la funcionalidad no es lo más importante que ofrece un software, sino su capacidad para configurar el tipo de sociedad que tenemos. Finalmente, como se mencionó en la introducción, el software libre es de calidad y se produce por montones, sin necesidad de *copyright*.

El tiempo le dio la razón a Stallman, treinta y tres años después: Microsoft colabora con la Linux Foundation. El Vicepresidente Ejecutivo de Microsoft declaró que “...proveyendo herramientas y servicio en la nube, inteligentes, flexibles y abiertos, ayudamos a que todos los programadores puedan desarrollar niveles de innovación sin precedentes” (Microsoft, 2016. Traducción propia). Es decir que, no solo es posible el desarrollo de software sin *copyright*, sino que además eso permitirá una “innovación sin precedentes”. La capacidad de resiliencia de Microsoft nada tiene que envidiarle al neoliberalismo. Nótese, como detalle, el uso del término “abiertos” y no “libres”, que remite al tango “La gente es brutal y odia siempre al que sueña” (Discépolo, 1941).

4 El concepto “tecnología libre” tiene un peso especial para Stallman y en su criterio no debe ser utilizado como sinónimo de tecnología abierta porque esta última elimina todo el marco conceptual y ético del primero.

Stallman define el software libre en función de tres libertades definidas en 1996:

Libertad 0: la libertad para ejecutar el programa sea cual sea nuestro propósito; Libertad 1: la libertad para estudiar el funcionamiento del programa y adaptarlo a tus necesidades –el acceso al código fuente es condición indispensable para esto–; Libertad 2: la libertad para redistribuir copias y ayudar así a tu vecino; Libertad 3: la libertad para mejorar el programa y luego publicarlo para el bien de toda la comunidad –el acceso al código fuente es condición indispensable para esto–. (Stallman, 2004: 45).

Finalmente agrega que, “Cuando hablamos de software libre, es preferible evitar expresiones como «regalar» o «gratis», porque entonces caeremos en el error de interpretarlo como una mera cuestión de precio y no de libertad” (Stallman, 2004: 47). En resumen, la expresión libertad no se limita a la facilidad de copiar códigos fuente o lo inherente al software, muy por encima de aquello está planteando una ruptura con el sistema capitalista e incluso con la organización social eurocentrista, a través de la tecnología. Rompe con el capitalismo porque socava el principio de competencia, el sistema de patentes y la propiedad privada. Hace lo propio con la organización social porque sus premisas tienen implicancias en la educación, el Estado y los valores para una comunidad.

Estas ideas planteadas para el software libre pueden trasponerse a otro tipo de invenciones, por ejemplo, el hardware libre permitió el crecimiento exponencial de la impresión en tres dimensiones, lo mismo que el *Creative Commons* permitió liberar el conocimiento dando lugar a Wikipedia. En conclusión, estos conceptos de libertad plantean una alternativa viable al sistema de propiedad intelectual de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual OMPI⁵.

5 Se usará el término “tecnologías privativas” alternativamente para hacer referencia a este sistema.

La ineficacia del sistema hegemónico de propiedad intelectual es contundente. Hubo intentos de ponerle un rostro moderno, pero a diferencia del neoliberalismo, su reinención no fue exitosa. En este intento, se dejó ver su perversidad, al decir que:

Las patentes que se otorgan son excesivas, imprecisas y carentes de novedad, y fallan en cumplir el mandato constitucional de promover el progreso de la ciencia y las artes útiles. La baja calidad de la patentes genera una excesiva litigación y concede las recompensas económicas de su monopolio a los tenedores de patentes mientras que proveen poco beneficio al público. (Noveck, 2006: 123. Traducción propia).

Cuando Noveck plantea que, el beneficio se concentra en los monopolios de patentes, implica una cuestión de clases, pero también implica un problema a nivel internacional. Esos monopolios no se encuentran en los países subdesarrollados, según señala Kay, lo cual implica que, cuando estos países consumen innovación, se produce un flujo de riquezas desde los países subdesarrollados hacia los desarrollados. Cada vez que un latinoamericano compra un computador portátil con Microsoft Windows, está enviando divisas fuera de su país y fortaleciendo la dependencia.

En el 2015, se registraron 2 888 800⁶ patentes en el mundo, 70% más que diez años atrás. De esas patentes, solamente el 2% son latinoamericanas, un punto menos respecto al 3% que poseía en 2005. El círculo vicioso del sistema de propiedad intelectual hegemónico es evidente: en un mundo donde el número de patentes –que benefician a los monopolios– crece constantemente, Latinoamérica tiene cada vez

6 Fuente: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.
<http://ipstats.wipo.int/ipstatv2/keysearch.htm?keyld=201>

7 Tesis Prebisch-Singer. Para más detalles y comprobaciones estadísticas recientes, ver: Harvey, David I., Neil M. Kellard, Jakob B. Madsen, and Mark E. Wohar. 2010. "The Prebisch-Singer hypothesis: four centuries of evidence". *The review of Economics and Statistics* 92, no. 2: 367-377.

menos participación en esta propiedad, que forma parte del valor de los productos que se consumen.

Así las cosas, Latinoamérica no pierde demasiado optando por un sistema de propiedad intelectual alternativo –libre–. Incluso, con una ISI exitosa en revertir el deterioro en los términos de intercambio⁷, si la tecnología es privativa, el subdesarrollo sería perpetuado. El sistema de la OMPI es un yugo a la dependencia, que garantiza el monopolio de las élites, “...no hay una relación metafísica de dependencia de una nación a otra, de un Estado a otro. Estas relaciones se hacen posibles, concretamente, mediante una red de intereses y de coacciones que ligan a unos grupos sociales a otros, unas clases a otras” (Cardoso y Faletto, 1996: 162).

Tres conceptos deben quedar claros de lo expuesto hasta aquí, porque servirán para entender el caso de Ecuador. El primero, es que no hace falta un sistema de patentes para garantizar la innovación, por el contrario las tecnologías la potencian. Segundo, el sistema de propiedad intelectual de la OMPI fortalece la dependencia, y por tanto, a las élites hegemónicas. Por último, Latinoamérica es un actor marginal de dicho sistema.

4. Un breve caso en Ecuador: la disputa del Código Ingenios

El concepto de tecnología libre tuvo una fuerte acogida en Ecuador bajo la presidencia de Rafael Correa. Desde SENPLADES se afirmaba que, “... debe priorizarse el acceso a tecnologías que permitan la democratización del desarrollo, rompiendo la subordinación a fuentes tradicionales. Por eso, es fundamental la complementariedad tecnológica con una mirada distinta como el software libre o los medicamentos genéricos, por ejemplo”. (Ramírez, 2010: 139).

Esta visión se vio plasmada en el recientemente aprobado “Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación” comúnmente llamado Código Ingenios. El Código fue

elaborado de forma participativa, mediante una plataforma libre en línea y contó con 38 220 ediciones de la ciudadanía.

Su contenido "...diseña la institucionalidad, reglas, incentivos que permitan un flujo más libre de los conocimientos y principalmente plantea un nuevo modelo de propiedad intelectual que en el marco de las flexibilidades que permiten las normas internacionales busca una democratización del conocimiento" (Pazos, 2016: 312)⁸.

En cuanto a las tecnologías libres, establece un claro incentivo para su desarrollo. Permite a los innovadores optar por licencias libres para sus obras, establece el uso de software libre para el Estado en general, y para la educación en particular; y da la libertad al usuario para elegir qué software quiere en los aparatos electrónicos que compra. Esto último, permite adquirir un ordenador sin estar obligado a pagar una licencia de Windows.

El principal opositor a estas libertades fue la Asociación Ecuatoriana de Software AESOFT, a través de dos campañas: "15 000 empleos menos"⁹ y "#AlertaCodigoIngenios"¹⁰. Los argumentos de dichas campañas incluían, principalmente, la idea de que la industria ecuatoriana del software iba a desaparecer, y que sería imposible comprar un iPhone en el país. Cabe mencionar que AESOFT está compuesta, casi en su totalidad, por empresas que venden software privativo y licencias Microsoft, IBM y Oracle, entre otras.

Con estos conceptos cortos y claros, sumado al apoyo de grupos hegemónicos como, el diario El Comercio y la Asociación para el Emprendimiento y la Innovación¹¹, lograron posicionar, en la opinión pública, la idea de que el Código Ingenios acabaría con la innovación

8 La versión completa del Código, así como sus ediciones, se puede ver en: coesc.educacionsuperior.gob.ec

9 <http://www.15000empleosmenos.com/>

10 <https://twitter.com/search?f=tweets&vertical=default&q=%23alertacodigoingenios>

11 Otros adherentes son: Cámara de Comercio Ecuatoriano Americana, Corporación de Tecnologías de Información Cuatro Ríos, Consejo de Cámaras y Asociaciones de la Producción, etc.

en el país. No hay información que involucre una campaña publicitaria, sin embargo, Jacobo Moreno y Matthew Carpenter son dos de las cinco personas que más utilizaron el término #AlertaCodigoIngenios en Twitter¹² y ambos están vinculados a la agencia de publicidad Céntrico Digital.

Las campañas se complementaron con más difamaciones intencionales. Un integrante de la Comisión Directiva de AESOFT decía, en referencia al Presidente de Argentina Mauricio Macri, “Presidente con foco en Tech. AR 12 años hicieron ley de SW. Hoy potencia en LAC” (Calero, 2016). Calero ocultaba que las dos empresas de tecnología más importantes de ese país, Mercado Libre y Global, crecieron y lograron cotizar en NASDAQ y NYSE respectivamente, durante el gobierno peronista que precedió a Macri. Por estos días, los científicos argentinos se tomaron el CONICET en protesta por el recorte presupuestario del gobierno argentino¹³.

Más allá del intercambio propagandístico de alto voltaje, las consignas planteadas en contra del software libre son inconsistentes. Como planteaba Stallman e incluso Microsoft, las tecnologías libres potencian la innovación, no la matan. El software existirá independientemente del sistema de propiedad intelectual, de hecho, Innovative Business Solutions, un gigante del hardware y software de Ecuador, utiliza tecnología libre. El mensaje del iPhone también era falaz, el Código contemplaba la opción de elegir el tipo de software siempre que existiera esa opción.

Por parte del Estado, el concepto fue puesto a prueba. En el marco de la utilización del dinero electrónico, varias instituciones públicas y privadas organizaron el “Hack153”¹⁴ con el objetivo de desarrollar soluciones de pago con tecnología libre. Participaron ochenta innovadores que

12 Información obtenida de <http://hashtagify.me/hashtag/alertacodigoingenios>

13 Ver: La Nación. 2016. “Tercer día de toma en el Ministerio de Ciencia por los recortes en el Conicet”. <http://www.lanacion.com.ar/1969116-conicet>

14 Ver: Andes. 2016. “Cinco proyectos innovadores que facilitan el uso del dinero electrónico ganaron el #Hack153”. <http://www.andes.info.ec/es/noticias/cinco-proyectos-innovadores-facilitan-uso-dinero-electronico-ganaron-hack153.html>

desarrollaron soluciones libres, durante treinta y seis horas corridas. Como resultado, liberaron veintiocho innovaciones en el Repositorio Nacional de Software Público¹⁵. Cinco de estas innovaciones recibieron financiamiento para mejorar y lanzar sus productos al mercado.

Un último y reciente ejemplo, desarrollado a partir tecnologías libres¹⁶, y como resultado de la política pública expresada en el Código Ingenios, es *Hand Eyes*, un dispositivo que ayuda a personas con discapacidad visual y que fue seleccionado por The History Channel como la mejor idea latinoamericana¹⁷. Posiblemente, este mérito no sea comprendido por AESOFT y en particular por Calero, sin embargo, con los 60 000 dólares que recibieron como premio, los inventores proveerán de este dispositivo, a mil ciegos de la región.

El caso de Ecuador demuestra dos cosas importantes. La primera, es que la innovación con tecnologías libres –por fuera del sistema OMPI– es posible. La segunda, es que este proceso liberador no será posible sin resistencias y luchas de clase de por medio, tal como lo demuestra AESOFT, quien representa, en parte, los intereses de los monopolios de software internacionales.

5. Conclusiones

La intención del presente trabajo fue contestar dos preguntas: ¿Las tecnologías libres son una alternativa viable para romper con la dependencia? ¿Cuáles son los alcances de esta ruptura? En primer lugar, las teorías ortodoxas y heterodoxas del desarrollo ubican a la tecnología como uno de los factores clave para el progreso, esto permite ahondar en cuál es el camino para asegurar el avance tecnológico. En esta

15 <http://www.minka.gob.ec/>

16 Específicamente Arduino.

17 Ver: El Comercio. 2016. "Proyecto ecuatoriano Hand Eyes gana concurso Una idea para cambiar la historia de History Channel". <http://www.elcomercio.com/guaifai/handeyes-proyecto-ganador-unaideaparacambiarlahistoria-historychannel.html>

línea hay dos caminos posibles: las tecnologías libres y las tecnologías privativas, siendo estas las que descansan en el sistema de propiedad intelectual de la OMPI. Los dos tipos de tecnologías pueden convivir, pero plantean marcos regulatorios diferentes y relaciones sociales en tensión. En principio, hay indicios para creer que las tecnologías libres pueden potenciar la innovación, evitar la fuga de divisas y ofrecer mayores beneficios al público.

En conclusión, respondiendo a las preguntas que motivaron este trabajo, las tecnologías libres muestran indicios de ser una vía posible para romper la dependencia. Además, implican un alcance amplio, porque influyen en el desarrollo de productos y tecnología, pero también en las relaciones sociales. Sin embargo, su aparición es reciente¹⁸ y será necesario realizar futuras investigaciones, para determinar su impacto y eficacia en romper con la dependencia en Latinoamérica. Son una alternativa que merece ser explorada con mayor ahínco por la periferia, aún considerando que enfrentará una fuerte resistencia de los grupos concentrados de poder.

18 Mientras que el sistema de propiedad intelectual de la OMPI tiene sus orígenes en el Convenio de París de 1883, el movimiento de tecnologías libres se puede situar en los orígenes del proyecto GNU de Stallman en 1983. Es decir que las tecnologías privativas tienen cuatro veces más tiempo de vida que las libres.

6. Referencias bibliográficas

- Calero, Luis Adriano (2016) *Presidente con foco en Tech. AR 12 años hicieron ley de SW. Hoy potencia en LAC*. En Twitter @AESOFTEC #alertacodigoingenios. Disponible en: <https://twitter.com/LuisCalero/status/751369229891465216>. (Consultado el 8 de julio de 2016).
- Cardoso, Henrique y Enzo Faletto (1996) *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Discépolo, Enrique Santos (1941) *Infamia*. Buenos Aires, Editorial Julio Korn. Disponible en: <http://www.todotango.com/musica/tema/160/Infamia/#partitura>
- Furtado, Celso (1961) "Las estructuras subdesarrolladas". En C. Furtado, *Desarrollo y Subdesarrollo*, Buenos Aires: EUDEBA, pp. 163-177. Reproducido en Ricardo Bielschowsky (ed.), *Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL: Textos Seleccionados*. Vol. 1. Santiago, Fondo de Cultura Económica, pp. 229-241.
- Gwynne, Robert (2006) "Alexander Gerschenkron (1904-78)". En David Simon (ed.), *Fifty Key Thinkers on Development*. Londres. Routledge, pp. 116-121
- Kay, Cristobal (1998) "Estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal. Una perspectiva latinoamericana", en *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 158, noviembre - diciembre de 1998.
- Microsoft (2016) "Microsoft contributes to open ecosystem by joining Linux Foundation and welcoming Google to the .NET community", en *Microsoft News Center*. Disponible en: <https://news.microsoft.com/2016/11/16/microsoft-contributes-to-open-ecosystem-by-joining-linux-foundation-and-welcoming-google-to-the-net-community/#sm.000auiklwlc4w117b192o0rcrp> (Consultado el 8 de julio de 2016).
- Noveck, Beth Simone (2006) "Peer to patent: Collective intelligence, open review, and patent reform", en *Harvard Journal of Law & Technology*. Vol. 20, núm. 1, otoño 2006, pp. 123-161. Disponible en: <http://jolt.law.harvard.edu/articles/pdf/v20/20HarvJLTech123.pdf> (Consultado el 8 de julio de 2016).
- Pazos Padilla, Rina (2016) "Políticas democratizadoras del conocimiento y la información en Ecuador", en Sierra, Francisco (coord.) *Capitalismo Cognitivo y Economía Social del Conocimiento. La lucha por el Código*. Quito, Ediciones CIESPAL, pp. 311-326.

- Ramírez Gallegos, René (2010) "Socialismo del Sumak Kawsay o biosocialismo republicano", en *Los Nuevos Retos de América Latina: Socialismo y Sumak Kawsay*. Quito, SENPLADES, pp. 55-76. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Socialismo-y-Sumak-Kawsay.pdf> (Consultado el 8 de julio de 2016).
- Rostow, Walt (1961) "Las cinco etapas del crecimiento. Resumen"; en *Las etapas del crecimiento económico*. México, FCE, pp. 16-29.
- Schumpeter, Joseph A (1939) *Business Cycles. A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capital Process*. New York, McGraw-Hill.
- Smith, Adam (1978) "Early draft of part of the wealth of nations", en *The Glasgow edition of the works and correspondence of Adam Smith*. Vol. 5. Londres, Oxford University Press.
- Soete, Luc (1985) "International diffusion of technology, industrial development and technological leapfrogging", en *World Development*. Vol. 13, núm.3, marzo 1985, pp. 409-422.
- Stallman, Richard (2004) *Software libre para una sociedad libre*. Madrid: Traficantes de Sueños. Disponible en: <http://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/144/8/84-933555-1-8.pdf>. Consultado el 8 de julio de 2016).
- Wayner, Peter (2000) *Free For All-How Linux and the Free Software Movement Undercut the High Tech Titans*. New York, Harper Business.
- Witt, Ulrich (1992) *Explaining process and change: approaches to evolutionary economics*. Ann Arbor, University of Michigan Press.



WENDY VACA HERNÁNDEZ

Máster en Relaciones Internacionales con Mención en Negociación y Cooperación Internacional, FLACSO Ecuador. Analista de diseño de política pública del Fortalecimiento del Conocimiento, Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación Ecuador.
wendyta.v@gmail.com

Fragmentación e integración en la idea de región América Latina: procesos regionales heterogéneos

Wendy Vaca Hernández

1. Introducción

En el espacio conocido como América Latina y el Caribe se han configurado estructuras de relacionamiento interestatal, que han fluctuado entre la dependencia y la búsqueda de autonomía, frente a los Estados Unidos. La lista de esquemas es extensa y refleja la diversidad que convive en el continente. Esta se expresa en características políticas, económicas y sociales propias.

Este trabajo tiene por objeto examinar los procesos con pretensiones regionales, que han tomado forma en este espacio, en el marco de la idea de región, que ha cambiado a través del tiempo. Se pretende mostrar que, más allá de una fragmentación, los procesos regionales contemporáneos reflejan la heterogeneidad, que convive y ha convivido en el continente. En este contexto, la diferencia fundamental que algunos presentan es la aceptación de dicha heterogeneidad y el establecimiento de escenarios para alcanzar consensos. De modo que, no puede hablarse de un proceso de integración latinoamericano o de regionalismo latinoamericano, como un fenómeno único.

Este documento está dividido en tres secciones, además de la presente introducción. Un primer apartado aborda algunas conceptualizaciones. En segundo término, se examinan los esquemas delineados en América. Finalmente, se presenta algunas conclusiones.

2. Integración y regionalismo, América Latina y el Caribe como región

El uso del concepto “integración” se ha extendido y su contenido no es claro en cada caso. White señala que, “la retórica y las políticas públicas utilizan indiscriminadamente el término ‘integración’ para denominar toda acción, objetivo, agenda, proceso de cooperación o solidaridad que varios países emprendan en conjunto” (White, 2008: 227).

Franco y Robles explican que la integración transita por varias esferas, “integración económica”, conformada por etapas: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración total. A esta sigue una política, dada por construcciones supranacionales. Todo deriva en una “integración social”. A pesar de presentarse como un modelo lineal, argumentan que en las primeras etapas se requiere canalizar la participación social como medio de legitimación (Franco y Robles, 1995).

Las concepciones de supranacionalidad se fundamentan en la asunción del modelo europeo como paradigma (Murillo, 2014; Grabendorff, 2014). Varios esquemas en América procuraron emularlo con resultados poco satisfactorios, por ejemplo, el grupo Andino y la Integración Centroamericana (Grabendorff, 2014; Bonilla, 2013: 101; Silva, 2013: 93). Silva señala que, la crisis que ha afectado a la Unión Europea también ha dado lugar a cuestionamientos acerca de este paradigma, puesto que constituye “un modelo neoliberal de integración regional” (Silva, 2013: 93, 94). A este respecto, Grabendorff sostiene que “para [América Latina y el Caribe] ALC, la [Unión Europea] UE ya no es un modelo que funcione política, económica y socialmente [...]” (Grabendorff, 2014).

Varios autores consideran que los procesos regionales americanos (actuales y pasados), son integracionistas (Jaramillo, 2014; Altmann y Rojas, 2008; Martínez, 2008; Rojas, 2011; Briceño, 2012), por lo que, para diferenciar los contemporáneos de los previos, se habla de “verdadera integración” o de “integración diferente” (Martínez, 2008; Espinoza, 2013).

En segundo término, es preciso examinar el concepto de región. De acuerdo con Murillo, se trata de “un constructo social establecido a partir de una dimensión espacial, que identifica una interacción humana en un espacio dado” (Murillo, 2014: 184), siendo necesaria la proximidad física, delimitación geográfica explícita y una interrelación basada en una identidad económica y política compartida (Murillo, 2014).

En contraste, para Silié, las regiones no están claramente delimitadas en sentido geográfico, así como, no precisan homogeneidad entre sus miembros (Silié, 2008: 257, 258). Vivares y Calderón (2014) afirman que “existe acuerdo en que una región, en su noción más básica, es un conjunto de estados vinculados y en estrecha correspondencia dada su relación geográfica y con un alto grado de mutua interdependencia”. Sin embargo, subrayan que no se trata de una noción proveniente de la naturaleza, sino que “es socialmente construida en el contexto de un orden de desarrollo y políticamente disputada”; por lo cual “toda región guarda siempre un nivel de heterogeneidad con límites geográficos imprecisos y dinámicos” (Vivares y Calderón, 2014: 2). Estos argumentos se ejemplifican claramente en las variadas asunciones de región. La región de América Latina y el Caribe, y en su interior, subregiones o regiones, que no responden a límites objetivos: América del Norte, América del Sur, Centroamérica, Mesoamérica, la región andina, el cono sur, el Caribe, e incluso una América Latina del norte, una del sur, y dos Centroaméricas (Fuentes, 2008; White, 2008; Borja, 2008; Altmann y Rojas, 2008; Altmann, 2012). Asimismo, ya que los nuevos esquemas no se superponen a los anteriores, los límites geográficos determinados a través de esas concepciones, y por tanto, la idea de región, son desafiados por los nuevos proyectos: el ALBA-TCP no se funda en consideraciones de cercanía geográfica, ni se reduce a los miembros de la Comunidad del Caribe CARICOM (Espinoza, 2013); los Andes no son los cuatro países que conforman la Comunidad Andina de Naciones (CAN); la definición del “cono sur”, asociada con el Mercado Común del Sur MERCOSUR, ha sido desafiada con la incorporación de Venezuela; Guyana y Surinam, miembros de la CARICOM y que también son suramericanos, y la Unión de Naciones Suramericanas

UNASUR ha subsumida, tanto a estos dos países, como a los miembros de la CAN y el MERCOSUR.

En este contexto, Morales explica que “América Latina [...] es una entidad territorial y sociocultural [...] constituida por el conjunto de países [...] que fueron [...] colonias de países europeos donde se habla las lenguas [...] derivadas del latín, [...] España, Portugal y Francia” (Morales, 2012: 6). Los líderes de la independencia utilizaban el término “suramericano”. En un sentido político, América del Norte haría referencia a Estados Unidos y Canadá, y América del Sur lo haría desde la frontera Estados Unidos-México hacia el sur. La aceptación de esta división permitiría “volver a usar con propiedad la locución suramericano [...]” (Morales, 2012). Todo esto revela que región constituye una idea, lo que de acuerdo con Marini, significa que no es reflejo de la realidad sino una alusión a la misma (Marini, 1993).

La multiplicidad de esquemas ha dado lugar a percepciones de fragmentación (Altmann y Rojas, 2008: 17; Prado, 2014; Maira, 2008: 108; Saltalamacchia, 2011). Desde estas perspectivas, América Latina es una región que ha sido fragmentada (Rojas, 2008: 46). Vivares y Calderón subrayan que las imágenes de fragmentación obedecen a una consideración superficial de los procesos, eludiendo sus propósitos y márgenes de acción (Vivares y Calderón, 2014). Las ideas de fragmentación han sido desafiadas con la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC, que reúne por primera vez, a todos los países considerados latinoamericanos y caribeños (Preciado y Florido, 2013: 189).

A continuación, corresponde abordar los conceptos de regionalización y regionalismo. La regionalización es entendida como “el proceso estructural de la formación regional”, mismo que puede ocurrir a través de un proyecto de pretensiones regionales o sin él (Vivares y Calderón, 2014); esta afirmación es ejemplificada por el proceso suramericano, puesto que cuando empieza a hablarse de una identidad de América del Sur, esta no se enmarca en un esquema a establecerse en dicho espacio (Comunicado de Brasilia, 2000).

El regionalismo ha sido definido a partir de diversas perspectivas, por lo cual puede significar concepciones y procesos distintos (Murillo, 2014). Vivares y Calderón (2014) definen al regionalismo como: “el cuerpo de ideas, valores y proyectos políticos que contribuyen a la creación, mantenimiento o transformación de un tipo de región en particular o de orden mundial”; subrayan que, de este modo, se establece una estructura institucional, que no necesariamente asume competencias inherentes al Estado (Vivares y Calderón, 2014).

Otra perspectiva, concibe al regionalismo en un sentido comercial y como vía hacia la liberalización multilateral en la Organización Mundial de Comercio OMC. De acuerdo con Winters el regionalismo es “alguna política diseñada para reducir las barreras comerciales entre un conjunto de países independientemente de si esos países son contiguos [...] o aun cercanos [...]” (Winters, 1996). Concepto muy próximo al de “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto”, en el cual se inscriben los procesos emprendidos alrededor de las dos últimas décadas del siglo XX, mismos que se enmarcan en el neoliberalismo y no se fundamentan en la supranacionalidad (Iglesias, 2008: 33; Sanahuja, 2011; Marchini, 2013: 59, 60; CEPAL, 1994; Jaramillo, 2012). Esta conceptualización sustenta los tratados de libre comercio TLC, basados en reciprocidad, quedando al margen consideraciones sobre el grado de desarrollo (Silié, 2008: 257).

Asimismo, se ha asumido que existe un “regionalismo latinoamericano” que habría tenido por objeto alcanzar mayor autonomía (Sanahuja, 2011: 116). No obstante, el distanciamiento de algunos esquemas formulados en el siglo XXI del paradigma tradicional, ha dado lugar a nuevas conceptualizaciones. Jaramillo (2012) señala que se trata de una etapa de resistencia ante las amenazas externas, por tanto, una esfera política. Además, una reacción frente al neoliberalismo conducida por los llamados gobiernos de izquierda, por lo cual ha sido denominada “post-liberal” (Sanahuja, 2011). Esta se caracterizaría por la primacía de los elementos políticos sobre los objetivos comerciales. Este sentido político está dado por la reconstrucción de la capacidad de acción estatal y la reivindicación de la soberanía, no tiene relación con

la supranacionalidad. Adicionalmente, se procura la integración física y objetivos sociales: reducción de la pobreza, exclusión y asimetrías (Rojas, Altmann y Beirute, 2012; Sanahuja, 2013: 56; Rojas, 2011). No puede desconocerse que, la concepción de post-liberal no es aplicable a todos los gobiernos, sino que existe una variedad de opciones políticas y económicas, que coexisten.

Rojas, Altmann y Beirute (2012) ubican a la UNASUR bajo el regionalismo post-liberal; sin embargo, también ha sido enmarcada en la concepción de un “nuevo regionalismo suramericano” (Vivares, 2013; Vivares y Calderón, 2014). Este se fundamentaría en la posición desacreditada del Sistema interamericano; la asunción de los valores democráticos como principios irrenunciables; el reconocimiento de la pluralidad reflejada en la adopción de modelos político-económico heterogéneos; la recuperación de la capacidad regulatoria y propositiva del Estado; y, la búsqueda de consensos a nivel intergubernamental, en lugar de pretender estructurar entes supraestatales.

La gama de enfoques evidencia la heterogeneidad del fenómeno, y por tanto, la dificultad de interpretarlo. Puede inferirse que, el concepto de regionalización, y por tanto, de regionalismo implica un proceso de construcción de una región, en tanto que, la asunción del concepto de integración regional significa que la región existe, pero con fragmentaciones internas.

3. Procesos regionales

En el siglo XIX, Bolívar pretendía unir a las excolonias españolas, considerando que eran pueblos de similares características y con una misma lengua, olvidando la heterogeneidad coexistente (Marini, 1993; Morales, 2012; Espinoza, 2013). Este hispanoamericanismo fue remplazado por el panamericanismo, que incluye a Brasil y a Estados Unidos (Marchini, 2013: 63). Morales sostiene que en el siglo XIX Francia adoptó el término “América Latina” para legitimar sus pretensiones imperiales, mientras que, Estados Unidos formuló un “panamericanismo”

con igual propósito (Morales, 2012). Después de la segunda guerra mundial, este se transformó en el Sistema Interamericano (Marini, 1993).

A mediados del siglo XX, fue creada la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina CEPAL (Marchini, 2013: 65). Esta propuso formar un “mercado común latinoamericano” (Marchini, 2013: 65, 66; Iglesias, 2008: 33; Maira, 2008: 106; Borja, 2008: 94). Tanto esta propuesta como los esquemas estructurados reflejan la influencia de la teoría de la integración y pretendían seguir las etapas de zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común.

En lugar de un “mercado común latinoamericano”, tomaron forma algunos proyectos de menor alcance espacial: el Mercado Común Centroamericano MCCA, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC (Borja, 2008: 94), el Acuerdo de Cartagena (Delgado, 2012; Borja, 2008: 94; Marchini, 2013: 68; Fuentes, 2008: 155, 156) y la CARICOM (McNish, 2013: 73; Borja, 2008: 99). En los años ochenta, una revisión de la ALALC originó la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI (Borja, 2008: 99; Delgado, 2012; Marchini, 2013: 69). En la misma década, con la crisis de la deuda, los procesos de integración fueron dejados al margen (Martins, 2013: 12, 13; Frohmann, 1996; Marchini, 2013: 59).

El fracaso de este modelo se habría originado en fallas estructurales. La CEPAL creía que, en América Latina, podía existir una burguesía, que asumiera los intereses nacionales y se encargara de la industrialización (Martínez, 2008: 144, 145). Esta tenía el desafío de “resistir [...] la penetración y dominio de las transnacionales en defensa de sus mercados nacionales y de su mercado regional y, [...] enfrentar a los gobiernos de Estados Unidos [...]” pero, esta mantuvo la dependencia (Martínez, 2008: 145). En consecuencia, “[...] lo que ocurrió fue el fracaso del desarrollo capitalista autónomo de América Latina” (Martínez, 2008: 145).

En esta época, inició el auge del modelo neoliberal (Martins, 2013: 13; Álvarez, 2008: 209) y tomó forma el “regionalismo abierto”. Este se tradujo en la creación del MERCOSUR, la renovación del Grupo Andino

en el Sistema Andino de Integración SAI, la reformulación del MCCA en el Sistema de Integración Centroamericana SICA (Rojas, 2008: 47; Fuentes 2008: 171), la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la reemergencia de la idea del panamericanismo, en la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas ALCA (Chodor y McCarthy-Jones, 2013: 214, 215; Toro, 2011; Frohmann, 1996; Marchini, 2013: 70, 71). Estos dos últimos, orientados hacia la consolidación del dominio estadounidense (Chodor y McCarthy-Jones, 2013: 215; Borja, 2008: 102; Toro, 2011).

Los cuestionamientos al modelo del ALCA se habrían originado en la búsqueda de un trato diferenciado, por parte de los países de economías más pequeñas, y debido al aumento de la pobreza e inequidad atribuido al neoliberalismo (Toro, 2011). En la cumbre de las Américas de 2005, se puso de relieve la heterogeneidad: Chile y Perú orientados hacia la liberalización y adheridos a Estados Unidos; MERCOSUR, CARICOM y SICA persiguiendo objetivos comerciales, con cierto nivel de autonomía frente a Estados Unidos; y, Venezuela con objetivos sociales y políticos explícitamente opuestos a Estados Unidos (Toro, 2011). El proyecto fue rechazado, pero se firmaron algunos acuerdos bilaterales: Estados Unidos y Centroamérica (Borja, 2008: 102; Martínez, 2008; Rojas, 2008), Estados Unidos y Perú, Estados Unidos y Colombia (Borja, 2008: 99).

Los cuestionamientos al neoliberalismo derivaron en la búsqueda de alternativas; así, surgió la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de nuestra América, renombrada Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América, Tratado comercial de los Pueblos ALBA-TCP. Esta ha desarrollado acciones en la esfera social (salud y alfabetización) (Toro, 2011: 159; Chodor y McCarthy-Jones, 2013: 221; Martínez, 2008: 150, 151; García, 2013: 69); García destaca que los “programas [...] van dirigidos a toda la población latinoamericana y caribeña, lo que permite que los países de la región puedan participar [...] de distinta forma y a distintos niveles” (García, 2013: 69); además, se promueve la participación social a través del “consejo de movimientos sociales” (Chodor y McCarthy-Jones, 2013: 221).

Se ha proyectado trabajar en “educación; cultura; comercio justo; finanzas; alimentación; salud; telecomunicaciones; transporte; turismo; minería; industria y energía” (Rojas 2008: 50; Toro, 2011). No se desconoce la importancia del comercio, pero este constituye un instrumento, no un fin (Martínez, 2008: 148, 149; Chodor y McCarthy-Jones, 2013; García, 2013: 67). Se trataría de “una forma alternativa de comercio”, que reconoce las asimetrías y busca reducirlas, a través de la complementariedad entre las economías, para obtener beneficios mutuos (Chodor y McCarthy-Jones, 2013: 221).

En 2000, empezaron a realizarse cumbres presidenciales suramericanas, formulando una Comunidad Sudamericana de Naciones CSN, en 2004. Después de un proceso de reflexión, que determinó su orientación hacia las esferas política y social más que a la económica, se decidió constituirla formalmente como Unión de Naciones Suramericanas UNASUR, en 2007 (Borja, 2008; Maira, 2008: 109, 110; Sanahuja, 2011; Sanahuja, 2013: 55).

En 2008, los doce países suramericanos aprobaron el Tratado Constitutivo, vigente desde 2011. Uno de sus fundamentos es el mantenimiento de los regímenes democráticos, que se reafirma en el Protocolo sobre Compromiso con la Democracia (Rojas, Altmann y Beirute, 2012; Sanahuja, 2013: 55-57; Chodor y McCarthy-Jones, 2013: 217, 218). Desde 2004, se ha planteado la necesidad de que, el esquema supere la interacción de aparatos estatales y se irradie a la sociedad, “la integración sudamericana es y debe ser una integración de los pueblos” (Declaración del Cusco, 2004).

La Unión ha reunido a los doce países suramericanos, reconociendo su pluralidad en cuanto a modelos económicos, políticos e institucionales, diversas conformaciones culturales, étnicas y lingüísticas (Tratado Constitutivo, UNASUR, 2008: preámbulo).

Por otra parte, el regionalismo abierto se mantiene vigente en el Proyecto Mesoamérica y en la Alianza del Pacífico (AP). En 2001, se estableció el Proyecto Puebla-Panamá PPP, posteriormente nombrado Proyecto Mesoamérica. Este incluye a Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala,

Honduras, Nicaragua, Panamá, Colombia y una parte del sur de México (Rojas, 2008: 47-49). Ha sido definido como “un mecanismo de diálogo y coordinación que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración entre los países de Mesoamérica [...]” (Rodríguez, 2012). En su marco, se han desarrollado iniciativas de infraestructura y ha sido concebido como un mecanismo para fomentar la competitividad, generando un clima atractivo para los negocios (Romero, 2008: 134, 136; Rojas, Altmann y Beirute, 2012). Gandásegui afirma que esta clase de trabajos “solo beneficiaría a las transnacionales y pondría en riesgo a las comunidades indígenas [...]” (Gandásegui, 2013: 174). El Proyecto se concentra en la facilitación comercial y han empezado a plantearse estrategias conjuntas, en temas de violencia y crímenes transfronterizos (Rojas, Altmann y Beirute, 2012).

La AP está integrada por Chile, Colombia, México y Perú. Su enfoque es la promoción de inversiones y la eliminación de barreras a la circulación de bienes, capitales y personas (Prado, 2014: 146; Fuentes-Berain, 2013: 61). Pretende ejecutar proyectos de infraestructura y aumentar los volúmenes comerciales, para contribuir al crecimiento y a la competitividad (Fuentes-Berain, 2013: 61). Esta configuración no persigue la supranacionalidad, procura articular las normas de libre comercio, pero no establecer políticas comunes o concertar posiciones (Prado, 2014: 150, 151, 153).

Sandra Fuentes-Berain (2013: 61), diplomática mexicana, afirma que “lo más importante [...] es que nuestros países comparten valores como el Estado de derecho, la democracia, el orden constitucional, pero, sobre todo, un apego absoluto al libre comercio y un rechazo al proteccionismo, al victimismo y a las nacionalizaciones”. Prado señala que estas ideas sostienen el proceso en un sentido político, que se traduce en la búsqueda de acercamientos con quienes mantienen modelos económicos similares (Prado, 2014: 147, 148).

Finalmente, los orígenes de la CELAC se encuentran en el Grupo de Río establecido en 1986 (Rojas, 2008: 52). Este tenía por objeto consolidar los regímenes democráticos por medio de la “consulta y la concertación”, sin una institucionalidad. La democracia era condición para participar,

se rechazó la acción militar conjunta. En años posteriores, se agregaron nuevos miembros. En los noventa, sus prioridades se desplazaron hacia temas económicos (Frohmann, 1996). El Grupo adquirió cierta capacidad de representación regional, reflejada en las reuniones que mantenía con la Unión Europea (Frohmann, 1996; Rojas, Altmann y Beirute, 2012).

En 2010, se efectuó la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre integración y desarrollo CALC y del Grupo de Río, entonces, se decidió conformar una Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Zabalgaitia, 2012; Rojas, Altmann y Beirute, 2012).

La Declaración de la Cumbre, realizada en 2011, proclama que la CELAC constituye el medio para proyectar a América latina y El Caribe, como ente unitario, ante el contexto internacional (Declaración de Caracas, CELAC, 2011: punto 9). De modo que, reemplazó al Grupo de Río en las cumbres con la Unión Europea (Appelgren, 2013: 44). Se presenta como “la más alta expresión de nuestra voluntad de unidad en la diversidad, donde en lo sucesivo se fortalecerán nuestros vínculos políticos, económicos, sociales y culturales sobre la base de una agenda común de bienestar, paz y seguridad para nuestros pueblos, a objeto de consolidarnos como una comunidad regional” (Declaración de Caracas, CELAC, 2011: punto 28). Se decidió que la CALC y el Grupo de Río serían sustituidos por la CELAC que asume sus compromisos, funciones y replica sus principios (Declaración de Caracas, 2011: punto 32). El tema comercial no ha quedado al margen, se plantea expresamente el objetivo de avanzar con procesos de integración económica, señalando que se trabajará en programas de facilitación comercial, y en la posibilidad de establecer un sistema arancelario preferencial. En la esfera social, se ha previsto desarrollar labores de protección social y se ha formulado la incorporación de actores sociales de manera activa (Plan de Acción de Caracas, CELAC, 2012). Posteriormente, se ha continuado con las cumbres anuales.

Carlos Appelgren, diplomático chileno, reconoce que, alcanzar una cohesión social se constituye en el desafío de base; para enfrentarlo, se requiere consensos sobre el respeto a las diferencias y la voluntad de

sobreponerse a los obstáculos que ellas puedan significar (Appelgren, 2013: 41-43, 48). De acuerdo con Mirtha Hormilla, ello se construye “sobre la base de denominadores comunes” (Hormilla, 2013: 49). Adrián Bonilla pone de relieve que, el haber establecido la regla del consenso “dificulta el proceso de toma de decisiones, pero [...] legitima el mecanismo”, y desvirtúa análisis de pretensiones hegemónicas por parte de alguno de los miembros (Bonilla, 2013: 104).

4. Conclusiones

La heterogeneidad que convive en la región se expresa de múltiples formas: en los distintos modelos políticos y económicos, en las sociedades, en los esquemas regionales coexistentes e incluso en los análisis sobre ellos. Varios expertos han percibido la multiplicación de esquemas como fragmentación de la región; sin embargo, las clasificaciones de regiones y subregiones corresponden a ideas y constructos, no a divisiones naturales. Por tanto, más que una fragmentación, puede inferirse que tales esquemas son la expresión de la heterogeneidad, que en épocas previas estaba encubierta por las fuerzas dominantes. En este sentido, no existiría una región que precise ser “integrada”, sino que, las sociedades han decidido construir regiones.

Asimismo, dicha heterogeneidad no permite enmarcar todos los esquemas actuales bajo un solo concepto. Existen organismos que fueron creados en el siglo pasado y que tienen una relación directa con el paradigma clásico de la integración como la ALADI, el SICA, la CAN y el MERCOSUR. Al mismo tiempo, la CAN y el MERCOSUR se enmarcan en el regionalismo abierto, a pesar de haberse incorporado algunos componentes sociales. Entre los esquemas que se crearon a partir de la primera década del siglo XXI, también se encuentran algunos relacionados con este paradigma, como el Proyecto Mesoamérica y la AP. Mostrando un alejamiento de este modelo aparecen el ALBA-TCP, la UNASUR y la CELAC, pero, estas tres entidades no son iguales. La UNASUR es un organismo de carácter político, que busca abordar múltiples esferas, dejando al margen el tema comercial. Ello no significa

que todos sus miembros hayan rechazado el modelo neoliberal, tanto que, tres de los cuatro miembros de la AP forman parte de la Unión. El ALBA ha puesto en funcionamiento programas sociales y productivos, además, refleja una oposición al neoliberalismo.

La CELAC ha conseguido reunir a todos los países considerados latinoamericanos y caribeños, mostrando que existe la voluntad de coordinar acciones, aun cuando deba trabajarse a través de mínimos, dadas las profundas diferencias entre sus miembros. Mismas que se han plasmado en los esquemas de menor alcance de los que han escogido pertenecer. Es relevante que los gobiernos busquen acercamientos con aquellos con quienes comparten similitudes ideológicas, emprendiendo proyectos como, el ALBA-TCP y la AP, al mismo tiempo que, asumen el reto de incorporarse en esquemas plurales, como la UNASUR y la CELAC. Esto revela que, buscan sus objetivos por distintos medios y que, reconocen que la acción coordinada en varios niveles es necesaria para consolidar espacios internos de convivencia y una presencia en el contexto internacional.

El ALBA-TCP, la UNASUR y la CELAC expresan la búsqueda de mayor autonomía en las esferas que cada una aborda. Ello representa un distanciamiento de las líneas seguidas en épocas previas, relacionadas estrechamente con la dependencia respecto de los Estados Unidos, y con la influencia de las teorizaciones europeístas de la integración. Por tanto, promueven la construcción de iniciativas propias, adecuadas a la realidad particular en lugar de imitar modelos importados.

5. Referencias bibliográficas

- Altmann, Josette (2012) "Integración Centroamericana en tiempos de revalorización de la Política", en Altmann, Josette (ed.), *América Latina: Caminos de la integración regional*. San José, FLACSO, pp. 105-124.
- Altmann, Josette y Francisco Rojas Aravena (2008) "Integración en América Latina: procesos contradictorios pero necesarios", en Altmann, Josette y Francisco Rojas (eds.), *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Quito, FLACSO, Sede Ecuador/Ministerio de Cultura del Ecuador/Fundación Carolina, pp. 15-30.
- Álvarez, Carlos (2008) "Logros y desafíos de la integración regional: el caso de MERCOSUR", en Altmann, Josette y Francisco Rojas (eds.), *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Quito, FLACSO, Sede Ecuador/Ministerio de Cultura del Ecuador/Fundación Carolina, pp. 207-226.
- Appelgren, Carlos (2013) "CELAC, desafío y riqueza de la diversidad", en Ortiz, María Salvadora (comp.), *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*. San José, FLACSO, pp. 41-48.
- Bonilla, Adrián (2013) "Genética y naturaleza de CELAC", en Ortiz, María Salvadora (comp.), *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*. San José, FLACSO, pp. 101-106.
- Borja, Rodrigo (2008) La integración: instrumento del desarrollo humano, en Altmann, Josette y Francisco Rojas (eds.), *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Quito, FLACSO, Sede Ecuador/Ministerio de Cultura del Ecuador/Fundación Carolina, pp. 89-104.
- Briceño, José (2012) "El Alba: un nuevo eje de la integración regional", en Altmann, Josette (ed.), *América Latina: Caminos de la integración regional*. San José, FLACSO, pp. 89-104.
- CEPAL (1994) *Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. Libros de la CEPAL 39. Santiago de Chile, CEPAL.
- Chodor, Tom y Anthea McCarthy-Jones (2013) "Post-Liberal Regionalism in Latin America and the Influence of Hugo Chávez", en *Journal of Iberian and Latin American Research*. Vol.19, núm.2, julio-diciembre 2013, pp. 211-223.

- Comunicado de Brasilia, 2000.
- Declaración CSN, 2007.
- Declaración de Caracas “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia hacia el Camino de Nuestros Libertadores”, CELAC, 2011.
- Declaración del Cusco, 2004.
- Declaración UNASUR, 2013.
- Delgado, Jaime (2012) INTEGRACIÓN Y SUPRANACIONALIDAD EN AMÉRICA LATINA, en Páez, Rodrigo y Mario Vázquez (cords.), *Integración latinoamericana Raíces y Perspectivas*. México, UNAM, pp. 138-202.
- Espinoza, Eugenio (2013) “ALBA: Teoría y práctica de la integración regional, Una visión desde el Sur”, en Silva, Consuelo y Carlos Eduardo Martins (coors.), *Nuevos Escenarios para la Integración en América Latina*. Santiago de Chile, ARCIS, pp. 273-302.
- Franco, Andrés y Francisco Robles (1995) “Integración: marco teórico”, en *Colombia Internacional*. Núm. 30, abril-junio 1995, pp. 16-22.
- Frohmann, Alicia (1996) *Cooperación política e integración latinoamericana en los 90*, Santiago de Chile, FLACSO-Chile.
- Fuentes, Alfredo (2008) “Comunidad Andina: un proyecto de integración, desarrollo e inserción externa”, en Altmann, Josette y Francisco Rojas (eds.), *América Latina y El Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Quito, FLACSO, Sede Ecuador/Ministerio de Cultura del Ecuador/Fundación Carolina, pp. 155-206.
- Fuentes-Berain, Sandra (2013) “La Alianza del Pacífico” en Ortiz, María Salvadora (comp.), *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*. San José, FLACSO, pp. 61-66.
- Gandásegui, Marco (2013) “La integración centroamericana y la crisis del sistema mundo”, en Silva, Consuelo y Carlos Eduardo Martins (coord.), *Nuevos Escenarios para la Integración en América Latina*. Santiago de Chile, ARCIS, pp. 155-186.
- García, Antonio (2013) “La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América -Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)”, en Ortiz, María Salvadora (comp.), *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*. San José, FLACSO, pp. 67-72.

- Grabendorff, Wolf (2014). "Realidad y ficción en las relaciones entre la CELAC y la Unión Europea", en Bonilla, Adrián y Grace Jaramillo (eds.), *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*. San José, FLACSO/CAF, pp. 175-192.
- Hormilla, Mirtha (2013) "CELAC y las relaciones ALC-UE", en Ortiz, María Salvadora (comp.), *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*. San José, FLACSO, pp. 49-54.
- Iglesias, Enrique (2008) "América Latina: integración comercial, complementariedad productiva y cooperación", en Altmann, Josette y Francisco Rojas (eds.), *América Latina y El Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Quito, FLACSO, Sede Ecuador/Ministerio de Cultura del Ecuador/Fundación Carolina, pp. 31-36.
- Jaramillo, Grace (2012) "El doble movimiento sudamericano: Construcción regional y gobernanza global", en Altmann, Josette (ed.), *América Latina: Caminos de la integración regional*. San José, FLACSO, pp. 59-70.
- Jaramillo, Grace (2014) "Introducción. La integración en la política exterior latinoamericana: Apuntes para el análisis", en Bonilla, Adrián y Grace Jaramillo (eds.), *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*. San José, FLACSO/CAF, pp. 7-26.
- Maira, Luis (2008) "Desafíos de la coyuntura actual para la integración latinoamericana", en Altmann, Josette y Francisco Rojas (eds.), *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Quito, FLACSO, Sede Ecuador/Ministerio de Cultura del Ecuador/Fundación Carolina, pp. 105-116.
- Marchini, Jorge (2013) "Crisis internacional: ¿Escollo u oportunidad para la integración regional?", en Silva, Consuelo y Carlos Eduardo Martins (coors.), *Nuevos Escenarios para la Integración en América Latina*. Santiago de Chile, ARCIS, pp. 49-78.
- Marini, Rui Mauro (1993) "La idea de la integración en América Latina", en *Escritos de Rui Mauro Marini*. Disponible en sitio web de la Universidad Autónoma de México). Disponible en: http://www.marini-scritos.unam.mx/pdf/339_idea_integracion_america_latina.pdf (Consultado el 18 de junio de 2015).

- Martínez, Osvaldo (2008) "La integración en América Latina: convergencia y fragmentación", en Altmann, Josette y Francisco Rojas (eds.), *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Quito, FLACSO, Sede Ecuador/Ministerio de Cultura del Ecuador/Fundación Carolina, pp. 143-154.
- Martins, Carlos Eduardo (2013) "Introdução", en Martins, Carlos Eduardo (coord.), *Los Retos de la Integración y América del Sur*. Buenos Aires, CLACSO, pp. 11-20.
- McNish, Vilma (2013) "The Caribbean Community in the context of CELAC", en Ortiz, María Salvadora (comp.), *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*. San José, FLACSO, pp. 73-86.
- Morales, Juan Carlos (2012) "La Unidad Continental: Desde las Concepciones Geopolíticas hasta los Nuevos Modelos Alternativos de Integración". Ponencia presentada en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. ALACIP, FLACSO Ecuador, Quito junio de 2012. Disponible en: http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1342026575.4e5047c350518_la_unidad_latinoamericana.pdf (Consultado el 15 de abril de 2015).
- Murillo, Carlos (2014) "Regionalismo e integración regional: una aproximación teórica", en *Revista Centroamericana de Administración Pública*. Núm. 66-67, julio-diciembre 2014, pp. 183-211.
- Plan de Acción de Caracas, 2012.
- Prado, Juan Pablo (2014) "La Alianza del Pacífico: Integración Vía Comercio y Cooperación Sur-Sur", en Ayllón, Bruno, Tahina Ojeda y Javier Surasky (coord.), *Cooperación Sur-Sur REGIONALISMOS E INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 146-162.
- Preciado, Jaime y Ángel Florido (2013) "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); integración 'postneoliberal', neoliberal ortodoxa y contrahegemonía", en Silva, Consuelo y Carlos Eduardo Martins (coord.), *Nuevos Escenarios para la Integración en América Latina*. Santiago de Chile, ARCIS, pp. 187-214.
- Rodríguez, Ennio (2012) "El Proyecto Mesoamérica: No solo de comercio vive la integración", en Altmann, Josette (ed.), *América Latina: Caminos de la integración regional*. San José, FLACSO, pp. 125-132.

- Rojas, Francisco (2008) "América Latina: la integración regional, un proceso complejo. Avances y obstáculos", en Altmann, Josette y Francisco Rojas (eds.), *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Quito, FLACSO, Sede Ecuador/Ministerio de Cultura del Ecuador/Fundación Carolina, pp. 41-74.
- Rojas, Francisco (2011) "Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo", en *Pensamiento Propio*. Núm. 33, enero-junio 2011, pp. 217-236.
- Rojas, Francisco, Josette Altmann y Tatiana Beirute (2012). "Integración Política: Un camino hacia la integración Latinoamericana", en Altmann, Josette (ed.), *América Latina: Caminos de la integración regional*. San José, FLACSO, pp. 11-48.
- Romero, Héctor (2008) "Plan Puebla Panamá: retos de la integración mesoamericana", en Altmann, Josette y Francisco Rojas (eds.), *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Quito, FLACSO, Sede Ecuador/Ministerio de Cultura del Ecuador/Fundación Carolina, pp. 133-142.
- Saltalamacchia, Natalia (2011) "Las virtudes de jugar en equipo: El multilateralismo latinoamericano y hemisférico en la política exterior de México", en *Pensamiento Propio*. Núm. 33, enero-junio 2011, pp. 65-94.
- Sanahuja, José Antonio (2011) "Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR", en *Pensamiento propio*. Núm. 33, enero-junio 2011, pp. 115- 158.
- Sanahuja, José Antonio (2013) "UNASUR: logros y dilemas", en Ortiz, María Salvadora (comp.), *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*. San José, FLACSO, pp. 55-60.
- Silié, Rubén (2008) "La AEC en el contexto del nuevo regionalismo", en Altmann, Josette y Francisco Rojas (eds.), *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Quito, FLACSO, Sede Ecuador/Ministerio de Cultura del Ecuador/Fundación Carolina.
- Silva, Consuelo (2013) "Crisis de la integración europea y de la 'Europa Global': Implicancias para América Latina", en Silva, Consuelo y Carlos Eduardo Martins (coord.), *Nuevos Escenarios para la Integración en América Latina*. Santiago de Chile, ARCIS, pp. 79-110.

- Toro, Alfredo (2011) "El ALBA como instrumento de 'soft balancing'", en *Pensamiento Propio*. Núm. 33, enero-junio 2011, pp. 159-184.
- Tratado Constitutivo UNASUR, 2008.
- Vivares, Ernesto (2013) "Toward a Political Economy of the New South American Regionalism", en Vivares, Ernesto (ed.), *Exploring the New South American Regionalism*. Surrey UK, Ashgate, pp. 9-28
- Vivares, Ernesto y Mauricio Calderón (2014) "Desarrollo, poder y regionalismo Sudamericano", en Falconí, Fander (ed.), *El desafío ecuatoriano del desarrollo*. Quito, SENPLADES.
- White, Elaine (2008) "El estado de la integración en América Latina: ¿un proceso convergente o un proceso fragmentado? El caso de América Central", en Altmann, Josette y Francisco Rojas (eds.), *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Quito, FLACSO, Sede Ecuador/Ministerio de Cultura del Ecuador/Fundación Carolina, pp. 227-252.
- Winters, Alan (1996) "Regionalism versus Multilateralism", *Policy Research Working Paper 1687*. The World Bank International Economics Department International Trade Division, November.
- Zabalgoitia, José Antonio (2012) "El Grupo Río y la Cumbre la Unidad: La nueva Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños", en Altmann, Josette (ed.), *América Latina: Caminos de la integración regional*. San José, FLACSO, pp. 49-58.

A stylized, light teal map of Latin America is centered on a dark teal background. The map includes Mexico, Central America, the Caribbean, and South America.

TERCERA PARTE

PAZ Y CONFLICTO EN AMÉRICA LATINA

DANIEL JIMÉNEZ MONTALVO

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidade Federal da Integração Latinoamericana UNILA. Máster en Resolución de Conflictos, Paz y Desarrollo por la University For Peace (UPEACE) Miembro del Núcleo de Estudio para la Paz (NEP). Instructor y pasante en la Unidad Escuela Misiones de Paz “Ecuador” (UEMPE). Interés en los Estudios de Paz y Conflicto y Teoría de las Relaciones Internacionales.

Correo Institucional:

djimenez@master.upece.org/Correo personal: danielandres_360_@hotmail.com.

EDGAR JIMÉNEZ VILLARREAL

Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Nacional de Loja (UNL); Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Central del Ecuador; Máster en Ciencias Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Procurador Síndico de los Gobiernos Municipales de Tulcán y Montúfar; Director Administrativo, Secretario General; Procurador General y Docente de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC).

Correo institucional: jaime.jimenez@upec.ec/

Correo personal: emjimenezv@yahoo.es

Proporcionando fuerzas de paz: evolución, reforma institucional e impacto internacional de la participación chilena, en las operaciones de paz de las Naciones Unidas

Daniel Jiménez Montalvo - Edgar Jiménez Villarreal

1. Introducción

El presente artículo tiene por finalidad, evidenciar que la reforma política institucional a nivel estatal, impacta la política exterior chilena, en el periodo 1935 a 2015; esto, con el fin de argumentar porqué Chile participa en las Operaciones de Paz OPAZ, y cómo esta participación constituye una reforma estatal. De esta forma, el artículo se estructura en tres secciones: (1) lentes teóricos; (2) la participación chilena: (2.1) periodo clásico; y (2.2) el periodo de transición; y (3) el periodo del Siglo XXI.

La primera sección discute ¿cómo se relaciona la participación de los estados en las OPAZ con la política externa, y porqué los estados deciden participar en ellas? Siendo el centro de la respuesta, el interés nacional de los Estados, desde una visión realista y liberal; obteniendo una mayor explicación desde esta última, mediante los paradigmas republicano e institucional interdependiente, sobre la democracia y la capacidad regulatoria de las instituciones internacionales. Aquí, la paz como gobernanza, actúa como articuladora entre los Estados democráticos y sus instituciones nacionales, y la acción colectiva de consenso normativo e institucional internacional.

La segunda sección, está centrada en los antecedentes de la participación chilena en las OPAZ, en dos periodos: el primer periodo aborda los gobiernos de Frei Montalva y Salvador Allende –los cuales estaban enfocados en el multilateralismo, la integración y el papel esencial de la democracia–, y la dictadura militar del General Pinochet. A continuación, el segundo periodo aborda los gobiernos de Patricio Aylwin y Eduardo Frei, sobre el restablecimiento de la democracia y las relaciones civiles-militares, para cimentar una política exterior enfocada en la reinserción de Chile para la participación en las OPAZ.

El tercer periodo, realiza una discusión sobre la participación chilena en las OPAZ en el siglo XXI, donde los gobiernos de Ricardo Lagos, Michelle Bachelet y Sebastián Piñera impulsaron el cultivo de las relaciones civiles-militares y la democratización de las instituciones militares y gubernamentales, para consolidar la paz como gobernanza, ejemplificada en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití MINUSTAH. Esto permite concluir que, la presencia chilena en las OPAZ es el resultado de vincular la política nacional internacional de los estados democráticos y los compromisos, con la normativa y las organizaciones internacionales.

2. *Inside-outside*: la paz como gobernanza

La política externa constituye un conjunto de objetivos, estrategias, medidas y orientaciones, por medio de los cuales, los gobiernos nacionales conducen sus relaciones con otros estados, organizaciones internacionales y actores no estatales (Jackson y Sorensen, 2013: 322). De esta forma, si la política externa se origina en los gobiernos nacionales debe preguntarse: ¿la participación de los estados en las OPAZ se relaciona con la política exterior?, y ¿por qué los estados deciden participar ellas? La primera cuestión enfatiza que esta participación es una iniciativa de política exterior (Ibarra y Nilson, 2007: 70), lo que refleja una sociedad internacional organizada contra las amenazas al sistema internacional (Fauré, 2009: 107) y el compromiso con la consolidación de la paz.

Ahora, la segunda pregunta destaca que los estados participan en las OPAZ sobre la base de los intereses (Neack, 1995: 182), tanto: (1) realista (Morgenthau, 1986); como (2) liberal (Aguirre, 2000: 10-11). La explicación realista sustenta que el interés se define como el control sobre los actos de los demás estados (Peñín, 2015: 68). Es decir, que los estados, por medio de su interés nacional (Neack, 1995: 184), continúan con el *statu quo* internacional, lo cual genera visibilidad y credibilidad frente a los desafíos de la paz y la seguridad internacionales (Ibarra y Nilson, 2007: 70).

Por otro lado, el liberalismo señala la eliminación de la guerra por medio de esfuerzos colectivos y la reorganización de la sociedad internacional en clave institucional (Grasa, 2015: 104; Kegley, 1995). En ese sentido, el liberalismo rotula la actuación de las denominadas potencias, medidas como candidatos para la protección del sistema internacional y la participación en actividades multilaterales para el mantenimiento de la paz. Esto representa una “expresión de alineamiento con la resolución pacífica de controversias y respaldo al multilateralismo representado en las resoluciones de la ONU” (Ibarra y Nilson, 2007: 70).

No obstante, para esta discusión, la explicación liberal posee un poder de explicación mayor para la participación de los estados en las OPAZ, a través de dos paradigmas: (1) el republicanismo y (2) el institucionalismo-interdependiente. El primer paradigma se caracteriza por una fuerte normatividad y el pacifismo kantiano de las democracias liberales (Grasa, 2015: 107), la tradición democrática basada en fundamentos morales (Doyle, 2012a) y la interdependencia (Doyle, 2012b). Complementariamente, el segundo paradigma está centrado en el optimismo de la capacidad de la regulación institucional y la necesidad de la cooperación (Grasa, 2015: 108). Lo que representa lo esencial de las instituciones, como formas de promoción de flujos de información y de oportunidades de negociación, para reforzar la capacidad de los gobiernos de verificar los compromisos internacionales (Grasa, 2015: 108). Pero son centrales, la interdependencia con el fin de producir “efectos recíprocos” entre los Estados (Nye y Keohane, 1988: 22-23) y la cooperación para la armonización de los intereses nacionales (Keohane, 1988: 74).

Por tanto, estos dos paradigmas se articulan en la esfera nacional e internacional por medio del concepto de paz como gobernanza (Richmond, 2007; 2008), con la finalidad de argumentar que la paz se transformó una acción de gobernanza global¹, para consolidar la defensa de la democracia y la soberanía, como conductor entre el ordenamiento institucional internacional y constitucional nacional.

Sin embargo, para este tipo de paz deben consolidarse, internamente, mecanismos institucionales para adoptar una agenda constitucional sobre la paz en los estados. Es decir que, la paz debe ser marcada por una lógica de *bottom-up* –donde los estados son pacíficos–, lo que permite contribuir con la paz internacional (Richmond, 2007: 58) y visibilizar la articulación entre la esfera nacional e internacional, para la reforma de la política nacional y exterior. Sobre la base de ese argumento, la participación de los estados en las OPAZ es el resultado de la influencia de las políticas domésticas, para la participación y apoyo de los estados a los organismos internacionales (Sotomayor, 2014: 22). Por ello, la participación de los estados en las OPAZ constituye la inclinación de los estados democráticos a la paz, y el compromiso de estos con las UN y sus principios (Sotomayor, 2014: 32-33).

3. Evolución, reforma institucional e impacto internacional: participación chilena en las operaciones de paz

3.1. Periodo Clásico o Tradicional (1935-1990)

La participación chilena en la solución pacífica de controversias inicia con el envío de cinco oficiales del Ejército y un General de Brigada, en 1935, para la Comisión Militar Neutral del Chaco-Boreal, para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz entre Bolivia y Paraguay (Brondi,

1 La gobernanza constituye un conjunto de mecanismos que regulan las relaciones internacionales de los Estados, que modifican la conducta de los actores bajo regímenes internacionales que compilan sistemas de reglas y recursos para la solución de problemas (Rosenau, 2000: 19).

2005: 74). Con la consolidación de las Naciones Unidas NNUU, en 1945, Chile participa como estado fundador del organismo, en el gobierno de Juan Antonio Ríos Morales. Como Estado Miembro de las NNUU, Chile participa, en 1948, en la supervisión de la UNTSO², con oficiales de las instituciones de la Defensa Nacional, y en 1949 con el despliegue de efectivos en la UNMOGIP³ (García y Crestá, 2004: 55). A continuación, en 1958, Chile envía tres oficiales del Ejército y dos oficiales de las Fuerzas Armadas a la UNOGIL⁴, para investigar infiltración de armas (Tripodi y Carrasco, 2001: 6).

Con esas participaciones, Chile sustentó una política exterior respaldada en una imagen de orden democrático, desde los años cuarenta a los años setenta (Fermendois; 1998: 153). Esta política fue consolidada por la presidencia de Eduardo Frei Montalva, a través de la apertura internacional, el cultivo de las relaciones internacionales y un liderazgo en los proyectos de integración (Ciuffardi, 2000: 291). Como reflejo de la política internacional y nacional, el gobierno chileno, en 1964, desplegó observadores militares en la UNFICYP⁵ (Brondi, 2005: 76); en 1967, envió cuatro oficiales del Ejército, un oficial de las Fuerzas Armadas y un oficial de las Fuerzas Aéreas, a la Península de Sinaí (Tripodi y Carrasco, 2001: 6). A continuación, Chile, en 1969, desplegó dos oficiales del Ejército como observadores militares, para el cese al fuego entre Honduras y El Salvador (SSFFAA, 2015: 45), y desde 1976 hasta 1980, envió observadores militares, en conjunto con Argentina, Colombia, Nicaragua y Estados Unidos (Flores, 2010: 130).

Posteriormente en 1970, el gobierno de Salvador Allende, consolidó una política exterior de sentido latinoamericanista y antiimperialista, que proponía un horizonte paradigmático de la construcción de una solidaridad internacional (Fermendois, 2005: 341-342). Desde esa visión, la política externa proponía la constitución de un sistema institucionalizado, para profundizar el potencial de la diplomacia, la

2 Misión de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Oriente Medio.

3 Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y Pakistán.

4 Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en el Líbano.

5 Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre.

defensa y promoción de los intereses políticos y la seguridad (Wilhelmy y Durán, 2003: 274). Sin embargo, la dictadura militar del General Pinochet promulgó una política anticomunista, como eje central de su postura internacional (Fermandois, 2005: 414), lo que significó una política externa impregnada de militancia ideológica, la fragmentación de la restauración institucional democrática y el aislamiento internacional (Sarkis, 2004: 67).

3.2. Periodo de Transición (1990-2000)

Tras 17 años de dictadura militar, la década de los noventa se marcó por el desarrollo de políticas orientadas a la obtención de un sistema internacional estable y pacífico (Bachelet, 2002: 4), lo que señaló el regreso a la democracia con la Presidencia de Aylwin, y la reintegración de Chile en la política mundial (Fauré, 2005: 111). Para alcanzar esta meta, la política nacional de ese gobierno fue la concertación (Quezada, 2010: 121) y una política de “reinserción internacional”, para recuperar las tradiciones democráticas (Fermandois, 2005: 506) y las instituciones de la democracia liberal (Bustamante y Rivera, 2011: 18).

Bajo esta política, Chile desplegó, en 1990, cuarenta observadores militares en la UNTSO y treinta observadores militares en la UNMOGIP (DPKO, 2017). En 1991, Chile destinó una unidad de 451 observadores militares (DPKO, 2017) y una escuadrilla de seis helicópteros UH-1H de la Fuerza Aérea (SSFFAA, 2015: 44) en la UNIKOM (Tripodi y Carrasco, 2001: 9). De igual forma, Chile desplegó, en 1992, para la UNTAC⁶, diecinueve expertos en misión y 263 observadores militares (DPKO, 2017) y una unidad de Infantería de la Marina (Brondi, 2005: 77).

De manera similar, el gobierno de Eduardo Frei, en 1994, centró su política exterior en crear una política económica internacional para la promoción del “regionalismo abierto” (Estay y Uzal, 2012: 161). De esa forma, Chile se insertó en el contexto de la interdependencia, tanto global como regional, por medio de la diplomacia (Wilhelmy y Durán, 2003: 282-283). En sustento, este gobierno implementó la diplomacia

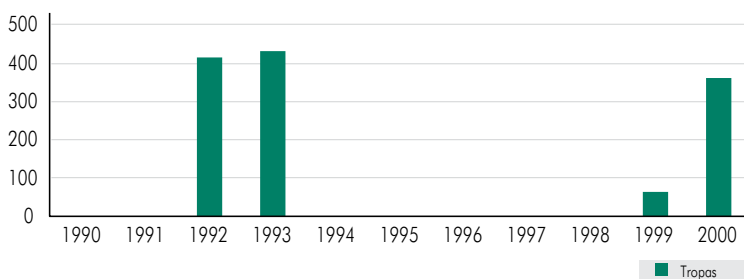
6 Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya.

multilateral, para que el país fortaleciera la democracia, la integración, la cooperación regional y la consolidación de la paz en el mundo (Frei, 2002: 227).

Esencialmente, se tuvo como objetivo concretar su incorporación en el UNSC⁷ (Sarkis, 2009: 73) para su actuación en la UNTAET⁸, con un pelotón de helicópteros medianos del Ejército y 360 militares, en el año 2000, y ciento ocho militares, para el 2002 (DPKO, 2017). Igualmente, en 1999, remitió a la UNMOVIC⁹, un oficial del Ejército como Inspector de Armas, y para la UNIMK¹⁰ participa con un oficial enlace para la OTAN (Flores, 2010: 134), dieciocho carabineros y dos observadores militares (DPKO, 2017). Así mismo, para la MONUC¹¹ envió, en 2003, una unidad de evacuación aeromédica del Ejército, conformada por cuatro oficiales y cuatro suboficiales (Flores, 2010: 134), y un contingente de dieciocho militares (DPKO, 2017) - como lo señala el gráfico 1.

Gráfico N°. 1

CONTINGENTES MILITARES CHILENOS EN LAS OPAZ (1990-2000)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de *Troop and Police contributors archive* (1990-2000), a partir de los datos de *Department of Peacekeeping Operations*.

7 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

8 Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental.

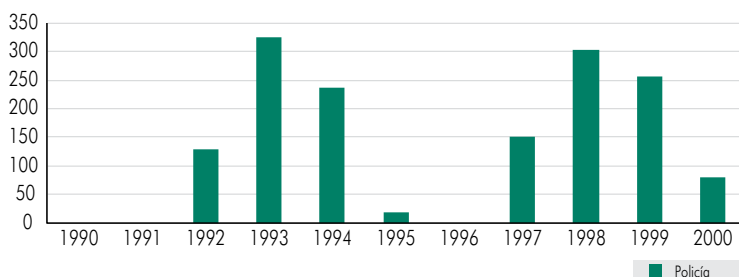
9 Comisión de Vigilancia de las Naciones Unidas en Irak.

10 Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo.

11 Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo.

Sin embargo, desde el gobierno de Aylwin se consolidó la participación de la policía chilena en las OPAZ, como fue el caso del envío de sesenta carabineros a la ONUSAL¹² y veinticinco observadores militares, en 1992 (DPKO, 2017). Así mismo, el despliegue de 152 carabineros como monitores de la policía civil en la IPTF¹³ y la UNMIBH¹⁴ (Brondi, 2005: 76) y el envío de efectivos de la Policía de Investigación, entre 1994 y 1998, a la MINUGUA¹⁵ (Flores, 2010: 132-133). De igual manera, Chile desplegó, en 1996, un grupo de helicópteros de la Fuerza Aérea y cuarenta y un efectivos militares para la UNSCOM¹⁶ (Brondi, 2005: 78), y en 1997, se envió setenta y un carabineros chilenos hacia la IPTF a Bosnia-Herzegovina (Tripodi y Carrasco, 2001: 13). Además, se envió a la UNMISSET¹⁷, en 2002, efectivos de las Fuerzas Armadas y Policiales (Flores, 2010: 136) – como lo muestra el gráfico 2.

Gráfico N°. 2
PERSONAL POLICIAL CHILENO EN LAS OPAZ (1990-2000)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de *Troop and Police contributors archive* (1999-2000), a partir de los datos de *Department of Peacekeeping Operations*.

12 Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador.

13 Fuerza de Tarea Internacional de la Policía.

14 Misión de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina.

15 Misión de Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala.

16 Comisión de Supervisión de las Naciones Unidas.

17 Misión de Soporte de las Naciones Unidas en Timor Oriental.

Este periodo de transición, permitió a Chile consolidar una paz como gobernanza por la alianza para el consenso y la seguridad colectiva (Richmond, 2007: 71). Esto fue evidente por medio de la acción conjunta con la OEA¹⁸, para el envío de dos oficiales, en 1993, para Nicaragua (SSFFAA, 2015: 45), y en 1995, con la participación en la MOMEPI¹⁹ con sesenta y seis oficiales, cuarenta y ocho suboficiales y empleados civiles (Flores, 2010: 133).

No obstante, la paz como gobernanza se cimenta en Chile con la creación del marco de regulación para la participación en las OPAZ, consolidando una agenda constitucional para la paz (Richmond, 2007: 58), por medio del Decreto Supremo n° 94 de 1996 (García y Crestá, 2004: 55), que estableció la Política Nacional para la participación y la disposición de participar en las OPAZ, el mantenimiento y la promoción de la paz mundial como objetivos permanente de la política externa, el compromiso con las UN (BCNC, 1999).

En complemento, en 1996, el Libro de la Defensa Nacional concertó la voluntad política de participar en la OPAZ, como uno de los objetivos de la política externa y de la política de defensa nacional chilena (SSFFAA, 2015: 39). Este enunciado señala la paz como fin para los procesos de integración y el interés nacional, como nexo entre la “Política de Defensa con la Política Exterior del país” (Tripodi y Carrasco, 2001: 14).

Así mismo, el Libro de la Defensa Nacional, de 1997, direcciona su participación en las OPAZ, como satisfacción del interés nacional y el perfeccionamiento de las instituciones chilenas (SSFFAA, 2015: 41). De manera similar, para consolidar la paz como gobernanza (Richmond, 2007: 71), Chile creó la Agregaduría de Defensa a la Misión Permanente ante las UN vinculada al DPKO²⁰, en 1998 (Tripodi y Carrasco, 2001: 15). Como sustento, en 1999, se suscribe un Memorándum de

18 Organización de los Estados Americanos.

19 Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú.

20 Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

21 Secretario General de las Naciones Unidas.

Entendimiento con el UNSG²¹, con el objetivo expreso de que Chile contribuya al Sistema de Fuerzas de Reserva para las OPAZ (García y Crestá, 2004: 55).

4. Periodo robusto, multiagencial e integrado: participación chilena en el siglo XXI

Una vez constituida la paz como gobernanza, como práctica de vínculo entre la política nacional y el exterior chileno, esta concepción de paz se convirtió en un compromiso internacional con las fuerzas de paz de las UN (Lagos, 2002a). En este sentido, el gobierno de Lagos reorienta la política exterior hacia un sentido cosmopolita (Sarkis, 2009:), para ratificar el legado institucional (Lagos, 2002b: 276), la concertación política y centrar el interés nacional en la multilateralidad. Ejemplo de ello fue la participación chilena en las UN como Miembro No Permanente del UNSC (Quezada, 2010: 125-126).

Sobre la Defensa Nacional, Lagos (1999, p.62) considera las relaciones internacionales como fortalecedoras y profundizadoras del multilateralismo, para la solución pacífica de controversias en el sistema internacional. Por ello, la participación chilena en las OPAZ evidencia la estrecha relación de la política exterior y la política de defensa nacional. Esto está expresado en el Libro de Defensa Nacional del 2002, centrado en la voluntad política de participar de las OPAZ y la promoción de la paz como Política de Defensa (CL, 2015b: 83). Como reflejo de la paz como gobernanza está la institucionalización del CECOPAC, en 2002, para la sistematización de los procesos de capacitación de personal civil, militar y policial bajos estándares de las UN (Bachelet, 2002: 6). Además, se consolida el centro educativo para la proporción de los conocimientos generales de las UN, la política chilena en OPAZ y un entrenamiento para el despliegue en las OPAZ (CELAE, 2011: 16).

21 Secretario General de las Naciones Unidas.

En la misma línea, el gobierno de Bachelet (2005: 98) impulsó el multilateralismo bajo el precepto del “respeto al Derecho Internacional, la solución pacífica de controversias, la intangibilidad de los Tratados y la promoción del Derecho Internacional Humanitario”. En ese sentido, este gobierno consideró que la cooperación debe ser vista como un instrumento de política exterior, con el fin de estrechar las relaciones internacionales, el valor de la democracia, la seguridad y los derechos humanos (Julio y Saavedra, 2006: 121). Por lo que, la Defensa Nacional promulgó una política para el desarrollo de las relaciones civiles-militares, la democratización de las instituciones militares y el control civil de las Fuerzas Armadas, y la participación en la consolidación de la paz regional y global (Julio y Saavedra, 2006: 129)

Sobre este último punto, Bachelet (2005: 103) recalcó la decidida participación chilena en las OPAZ, para el fortalecimiento de las UN y el manejo de la seguridad internacional (CELAE, 2011: 9). Esto se materializó a través de la Normativa Nacional contenida en la Ley 20297 para el Ejército chileno, para la protección de los civiles, la actuación bajo las normas de la UNC²² y el despliegue de tropas chilenas en las OPAZ (BCNC, 2008).

Este gobierno incluyó la discusión de género en las OPAZ, que promueve la integración de la mujer a las fuerzas y las instituciones armadas (García y Crestá, 2004: 56). No obstante, la participación de la mujer chilena en las OPAZ es mínima – como lo expone el gráfico 3 –, puesto que su participación inicia en 2009 con 25 mujeres y con 286 mujeres para el 2013; lo que no es comparable con la actuación masculina de 6 335 efectivos en 2009, y 5 718 efectivos para 2013 (DPKO, 2017). Como respuesta a este desafío, este gobierno crea el CENTROP²³, como un organismo institucional basado en la igualdad de género, para formar personal para el mantenimiento de la paz (CELAE, 2011: 19).

22 Carta de las Naciones Unidas.

23 Centro de Operaciones Internacionales.

Gráfico N°. 3

PARTICIPACIÓN FEMENINA CHILENA EN LA OPAZ (1990-2015)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de *Troop and Police contributors archive* (1990-2015), a partir de los datos de *Department of Peacekeeping Operations*.

Desde similar posición, el gobierno de Sebastián Piñera enfatizó el fortalecimiento de las relaciones civiles-militares y democratización de las instituciones (Piñera, 2009: 115). Con base en ello, este gobierno consolidó una “Política Exterior de Estado” destacando “el fortalecimiento y respeto del Derecho Internacional y los Tratados Internacionales, la solución pacífica de controversias, la promoción de la democracia y los derechos humanos para el mantenimiento de la paz” (Piñera, 2009: 116-123). Esta premisa señala que la política exterior para la Defensa Nacional está centrada en el prestigio y reconocimiento internacional de las Fuerzas Armadas chilenas, especialmente en la participación de las OPAZ y la cooperación bajo el marco de las UN (Piñera, 2009: 124).

De esta forma, la política de defensa de este gobierno se direccionó a la transformación institucional, el perfeccionamiento de la Estrategia de Seguridad Estatal y la reformulación de la carrera militar (Piñera, 2009: 124-28). Estos cambios fueron visibles con la restructuración de la Doctrina Operacional del Ejército de Chile, en el año 2010, por medio del concepto de las “operaciones militares distintas a la guerra”, para

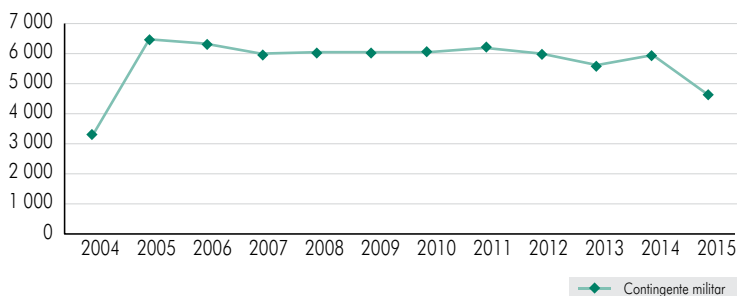
retratar las “operaciones de paz, humanitarias, de búsqueda y rescate, de evacuación de no combatientes y el apoyo militar a autoridades civiles” (CELAE, 2011: 9).

Sin duda alguna, un ejemplo de la paz como gobernanza es la presencia de Chile en Haití, que puede ser vista por dos caminos: (1) la constitución de una agenda para la paz a nivel nacional; y, (2) el interés expreso por la protección de la paz liberal a nivel internacional (Richmond, 2007: 71). Tomando el primer camino, con la crisis en Haití en 2004, se despliega la FPM²⁴ (Caballero, 2007: 200), donde Chile envía 300 efectivos chilenos (Tripodi y Villar, 2005: 19), para señalar su política de defensa y una iniciativa del gobierno nacional. Seguidamente, con la cimentación de la MINUSTAH, Chile desplegó, en 2004, 354 efectivos militares, una agrupación de helicópteros y aeronaves con noventa y dos efectivos y una Compañía de Ingenieros compuesto por setenta y ocho ingenieros, treinta y seis carabineros, dos investigadores, seis Oficiales del Estado Mayor y un Oficial proveniente del Estado (Brondi, 2005: 80).

Como sustento a esto, el segundo camino señala la participación chilena en la MINUSTAH como el sustento de la credibilidad a escala internacional, la defensa de la paz, el fortalecimiento de las instituciones multilaterales y el respeto al DIH (CNC, 2015). Para lo cual, el gobierno chileno participó con 159 carabineros y 3 245 efectivos militares, en 2004, y para el 2015, actuó con 4 619 efectivos militares (DPKO, 2017), como puede verse en el gráfico 4.

24 Fuerza Multinacional Provisional.

Gráfico N°. 4
**PARTICIPACIÓN ANUAL DEL CONTINGENTE MILITAR CHILENO
 EN MINUSTAH (2004-2015)**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de *Troop and Police contributors archive* (1990-2015), a partir de los datos de *Department of Peacekeeping Operations*.

5. Conclusiones

El periodo de 1935 a 1990 demostró que los gobiernos de Montalva y Allende, por acción del paradigma republicano, enfatizaron el multilateralismo y la integración, para impulsar los valores de la democracia y la diplomacia. El paradigma institucional-interdependiente formuló una política exterior multilateral y la concepción de un sistema internacional institucionalizado, bajo la comprensión de una paz militarizada. Pero, estos esfuerzos fueron minados por la dictadura militar.

Hacia la etapa de transición entre 1990 y el 2000, el paradigma republicano de los gobiernos de Aylwin y Frei recuperó la tradición democrática, la credibilidad de las instituciones y las Fuerzas Armadas. Esto permitió que el paradigma institucional-interdependiente consolidara una política externa multilateral y democrática, para apuntar hacia la paz como gobernanza, no sólo con la creación de normativa nacional

para participación en las OPAZ, sino con un vínculo político con las NNUU.

Con el legado anterior, los gobiernos del siglo XXI, con el paradigma republicano edifican una política desarrollista, democrática y empeñada en la restructuración de las instituciones militares y el control civil de las Fuerzas Armadas. Esto se complementa con un paradigma institucional-interdependiente, que configura una política exterior de concertación, bajo el respeto del Derecho Internacional y la solución pacífica de controversias. Con base en esto, la paz como gobernanza creó una agenda constitucional de paz, la reformulación de los principios de la política exterior, las institucionales militares y la normativa nacional y constituyó una imagen de portadores de paz, para los militares y carabineros.

6. Referencias bibliográficas

- Aguirre, Mariano (2000) "El Debate sobre la Seguridad en la Globalización" en FASOC. Vol. 4, núm. 15, octubre-diciembre 2000, pp. 3-12.
- Angell, Norman ([1910] 2002) "A Grande Ilusão", en Angell, Norman (ed.) *A Grande Ilusão*. São Paulo, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, pp. 21-35.
- Aylwin, Patricio (2002) "Discurso de s.e. el Presidente de la República, Patricio Aylwin Azócar (12 de marzo de 1990)" en Ortega, Eugenio y Moreno, Carolina. (eds.), *¿La Concertación Desconcertada? Reflexiones sobre su Historia y su Futuro*. 1 ed. Santiago de Chile, LOM Ediciones, pp. 226-231.
- Bachelet, Michelle (2002) *Las Operaciones de Paz: Evaluación y Perspectivas en el marco de la Política de Defensa*, en Academia de Guerra Naval (ed.) *Inauguración del Diplomado de Operaciones de Paz*. Valparaíso, Academia de Guerra Naval, pp. 1-7.
- Bachelet, Michelle (2004) "El liderazgo político, una mirada desde la Defensa", en *Revista Enfoques*. Vol. 2, núm. 2, mayo 2004, p. 3-11.
- Bachelet, Michelle (2005) *Programa de Gobierno: Michel Bachelet 2006-2010*, en Ministerio de Planificación y Cooperación (ed). Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- Bachelet, Michelle (2013) *Programa de Gobierno: Michelle Bachelet 2014-2018*, en Ministerio de Planificación y Cooperación (ed). Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- Bellamy, Alex y Williams, Paul (2013) "Introduction: The Politics and Challenges of Providing Peacekeepers", en Bellamy, Alex y Williams, Paul (eds.), *Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions*. 1 ed. United Kingdom, Oxford University Press, pp. 1-22.
- Bellamy, Alex; Williams, Paul y Griffin, Stuart (2010a) "Peace Operations in Global Politics", en Bellamy, Alex; Williams, Paul y Griffin, Stuart (eds.), *Understanding Peacekeeping*. 2 ed. Cambridge, Polity Press, pp. 13-41.
- Bellamy, Alex; Williams, Paul y Griffin, Stuart (2010b) "Who are the Peacekeepers?", en Bellamy, Alex; Williams, Paul y Griffin, Stuart (eds.), *Understanding Peacekeeping*. 2 ed. Cambridge, Polity Press, pp. 42-67.

- Benítez, Raúl (2007) “América Latina: Operaciones de Paz y Acciones Militares Internacionales de las Fuerzas Armadas”, en Foro Internacional. Vol. 47, núm. 1, pp. 99-116.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile BCNC (1999) Modifica Decreto n° 94, de 1996, que aprobó la Política Nacional para la Participación del Estado Chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y fija nuevo texto refundido. Santiago de Chile, Congreso Nacional de Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile BCNC (2008) Modifica la Ley n° 19.067 y establece normas para la participación de tropas chilenas en Operaciones de Paz. Santiago de Chile, Congreso Nacional de Chile.
- Bórquez, Leticia Guevara y Correa, Fernando Feliú (2011) *Participación de Chile en las Operaciones de Paz de Naciones Unidas: Misión en Haití y Análisis del Nuevo Marco Jurídico Nacional*. Santiago de Chile, Universidad de Chile, Monografía.
- Brondi, Marcelo Pédola (2005) “Chile y las Operaciones de Paz: de la participación individual a Haití”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Vol. 19, núm. 1, pp. 77-84.
- Bustamante, Gilberto Aranda y Rivera, Jorge Riquelme (2011) “La Política Exterior de Chile desde 1990: Inserción Internacional y Prioridad Regional”, en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*. Vol. 6, núm. 11, enero-junio 2011, pp. 11-41.
- Caballero, Enriqueta Serrano (2007) “Las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz en Haití (1991-2005)”, en *Revista Desafíos*. núm. 16, enero-junio 2007, pp. 180-215.
- Carrasco, Guillermo y Tripodi, Paolo (2001) La Participación Chilena en Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la década de los 90. En Carrasco, Guillermo y Tripodi, Paolo (eds.) *Research and Education in Defense and Security Studies*. Washington DC, Center for Hemispheric Defense Studies, pp. 2-17.
- Centro de Lecciones Aprendidas CELAE (2011) *Lecciones Aprendidas derivadas del despliegue de Fuerzas en Operaciones de Paz*. Santiago de Chile, Ejército de Chile, pp. 5-31.
- Chico, Sofía (2007) “Las Operaciones de Paz como Instrumento de Política Exterior”, en *Boletín del Centro Naval*. núm. 815, septiembre-diciembre, pp. 453-456.
- Ciuffardi, E. M. (2000) La Crisis de la Laguna del Desierto. *Estudios Públicos*. Núm. 80, pp. 287-304.

- Ciuffardi, Emilio Meneses y Tagle, Jorge (1982) "La Política Exterior chilena del Siglo XX, a través de los mensajes presidenciales y las Conferencias Panamericanas hasta la Segunda Guerra Mundial", en *Revista de Ciencia Política*. Vol. 4, núm. 2, pp. 50-61.
- Comisión Económica para América Latina, (CEPAL). (1994) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la Integración Económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, (DPKO). (2017) "Operaciones de Mantenimiento de la Paz", en Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. New York, Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/peacekeeping/> (Consultado el 30 de julio de 2017).
- Doyle, Michael (2012a) "Kant, liberal legacies, and foreign affairs, part 1", en Doyle, Michael (ed.) *Liberal Peace: Selected Essays*. 1 ed. Abingdon, Routledge, pp. 13-36.
- Doyle, Michael (2012b) "Liberalism and World Politics", en Doyle, Michael (ed.) *Liberal Peace: Selected Essays*. 1 ed. Abingdon, Routledge, pp. 61-80.
- Estay, Pía Lombardo y Uzal, María José Henríquez (2012) "La Política Exterior de Chile en los '90: (Re) Inserción Internacional y Dilemas Regionales", en *Épocas Revista de Historia*. Núm. 5, pp. 149-175.
- Fauré, María Perry (2009) "Las Fuerzas Armadas de Chile y su Proceso de Integración a las Operaciones de Paz", en *UNISCI Discussion Papers*. Núm. 21, pp. 106-119.
- Fernandois, Joaquín (1998) "¿Peón o Actor? Chile en la Guerra Fría (1962-1973)", en *Revista de Estudios Públicos*. Núm. 72, primavera 1998, pp. 149-171.
- Fernandois, Joaquín (2005) *Mundo y Fin de Mundo: Chile en la Política Mundial 1990-2004*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Figueroa, Uldaricio (2012) "Chile y el Multilateralismo antes de 1990", en Artaza, Mario y Ross, César (eds.), *La Política Exterior de Chile, 1900-2009: Del Aislamiento a la Integración Global*. 1 ed. Santiago de Chile, RIL Editores, pp. 143-164.
- Flores, Valentín Segura (2010) "Chile en el marco de la Cooperación Internacional: Siete décadas en Operaciones de Paz", en *Revista Política y Estrategia*. Núm. 115, pp. 122-140.

- Frei, Eduardo (2002) “Discurso de s.e. el Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle (12 de marzo de 1994)”, en Ortega, Eugenio y Moreno, Carolina. (eds.), *¿La Concertación Desconcertada? Reflexiones sobre su Historia y su Futuro*. 1 ed. Santiago de Chile, LOM Ediciones, pp. 246-250.
- García, Enzo di Nocera Crestá, Ricardo Benavente ([2004] 2005) “Construyendo capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití”, en *Revista Política y Estrategia*. Núm. 98, pp. 48-82.
- Ghandi, M. ([1998] 2001) *Quien sigue el camino de la verdad no tropieza: Palabras a un Amigo*. Cantabria, Editorial Sal Terrae-Santander.
- Gobierno de Chile GCL (1997) *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile, Fuerzas Armadas de Chile, pp. 46-61.
- Gobierno de Chile GCL (2002) *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile, Fuerzas Armadas de Chile, pp. 83-89.
- Gobierno de Chile GCL (2009) *Plan de Acción Nacional para la implementación de las Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas 1325/2000: “Mujeres, Seguridad y Paz”*. Santiago de Chile, Gobierno de Chile, pp. 5-30.
- Gobierno de Chile GCL (2012) *“Mujeres, Seguridad y Paz”: Segundo Plan de Acción Nacional para la implementación de las Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas 1325/2000*. Santiago de Chile, Gobierno de Chile, pp. 16-38.
- Gobierno de Chile GCL (2015) *Chilenas en Operaciones de Paz: Conoce el plan “Mujeres, Paz y Seguridad” que las protege*. Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- Grasa, Rafael (2015) “Neoliberalismo e Institucionalismo: La Reconstrucción del Liberalismo como Teoría Sistémica Internacional” en: Del Arenal, Celestino y Sanahuja, José Antonio (coord.) *Teoría de las Relaciones Internacionales*. 1 ed. Madrid, Editorial Tecnos, pp. 97-126.
- Gumucio, Cristian Parker (2004) “Sobre Política Exterior iniciando el Siglo XXI”, en *Revista de Sociología*. Núm. 18, pp. 149-157.
- Ibarra, Diego Gonnet y Nilson, Diego Hernández (2007) “La participación uruguaya en las misiones de paz, una herramienta de inserción subestimada”, en *Cuadernos del CLAEH*. Vol. 2, núm. 94/95, pp. 59-89.
- Jackson, Robert & Sorensen, Georg (2013) “Política Externa”, en Jackson,

- Robert & Sorensen, Georg (eds.) *Introdução ás Relações Internacionais*. 2 ed. Rio de Janeiro, Zahar, pp. 321-328.
- Jarpa, Carolina y Neroit, Andrea (2012) "Chile en América del Sur ¿La Integración Regional supera las instancias del discurso oficial?", en *Revista de Estudios Latinoamericanos*. Núm. 8, pp. 43-56.
 - Julio, Claudia Fuentes y Saavedra, Claudio Fuentes (2006) "Los retos de Michelle Bachelet en Política Exterior", en *Revista Papeles*. núm. 93, pp. 121-130.
 - Kant, Immanuel ([1795] 1991) "Sección Segunda: que contiene los artículos definitivos para la paz perpetua", en Kant, Immanuel (ed.) *Sobre la Paz Perpetua*. 3 ed. Madrid, Tecnos, pp. 14-21.
 - Kegley, Charles (1995) *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*. Nueva York, St. Martin's Press.
 - Keohane, Robert Owen y Nye, Joseph ([1977] 1988) "La Interdependencia en la Política Mundial", en Keohane, Robert Owen y Nye, Joseph (eds.) *Poder e Interdependencia: La Política Mundial en Transición*. 1 ed. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 15-38.
 - Keohane, Robert Owen ([1984] 1988) "Cooperación y Regímenes Internacionales", en Keohane, Robert Owen (ed.) *Después de la Hegemonía: Cooperación y discordia en la Política Económica Mundial*. 1 ed. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 71-89.
 - Lagos, Ricardo (1999) *Programa de Gobierno: Para crecer con Igualdad*, en Ministerio de Desarrollo (ed). Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
 - Lagos, Ricardo (2002a) "Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas", en FASOC. núm. 3, pp. 50-51.
 - Lagos, Ricardo (2002b) "Discurso del Presidente de la República Ricardo Lagos (12 de marzo de 2000)", en Ortega, Eugenio y Moreno, Carolina (eds.) *¿La Concertación Desconcertada? Reflexiones sobre su Historia y su Futuro*. 1 ed. Santiago de Chile, LOM Ediciones, pp. 272-278.
 - Lagos, Ricardo (2015) Ricardo Lagos Escobar/ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2004, en *Historia Política Legislativa del Congreso Nacional de Chile* (ed.), Santiago de Chile, Congreso Nacional.
 - Ministerio de Defensa Nacional de Chile MDNCL (2010) *Libro de Defensa 2010*. Santiago de Chile, Ministerio de Defensa Nacional, pp. 24-350.

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile MRECL (2017a) *Objetivo y Funciones*, en Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas (ed). Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile MRECL (2017b) *Política Multilateral*, en Dirección de Política Exterior (ed). Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- Morgenthau, Hans ([1948] 1986) “Una Teoría Realista de la Política Internacional”, en Morgenthau, Hans (ed.) *Política entre las Naciones: La lucha por el poder y la paz*. 3 ed. Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 11-26.
- Naciones Unidas NNUU ([1945] 2015) *Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. New York, Naciones Unidas.
- Neack, Laura (1995) “UN Peace-Keeping: In the Interest of Community or Self?”, en *Journal of Peace Research*. Vol. 32, núm. 2, pp. 181-187.
- Negócio, Ramon de Vasconcelos y & Cipriano, Rodrigo Carneiro (2010) “Chile”, en Negócio, Ramon de Vasconcelos y & Cipriano, Rodrigo Carneiro (org.) *Constituições da América Latina e Caribe*. 1 ed. Brasília, FUNAG, pp. 409-498.
- Peñín, Leire Moure (2015) “El Realismo en la Teoría de las Relaciones Internacionales: Génesis, Evolución y Aportaciones Actuales”, en Del Arenal, Celestino y Sanahuja, José Antonio (coord.) *Teoría de las Relaciones Internacionales*. 1 ed. Madrid, Editorial Tecnos, pp. 61-96.
- Piñera, Sebastián (2009) Programa de Gobierno para el Cambio y el Futuro y la Esperanza: Chile 2010-2014, en Ministerio de Planificación y Cooperación (ed). Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- Putnam, Robert ([1988] 2010) “Diplomacia e Política Doméstica: A Lógica dos Jogos de Dois Níveis”, en *Revista de Sociología y Política*. Vol. 18, núm. 36, pp. 147-174.
- Quezada, Abraham (2010) “Inserción Internacional de Chile en la Post-Guerra Fría”, en *Revista Enfoques*. Vol. 8, núm. 13, pp. 119-134.
- Ribera, Teodoro (2014) “Perspectivas, Proyecciones y Desafíos de la Política Externa de Chile”, en *Revista de Estudios Internacionales*. núm. 116, pp. 173-179.
- Richmond, Oliver (2007) *The Transformation of Peace*. New York, Palgrave Macmillan.

- Richmond, Oliver ([2008] 2012) *La Paz en las Relaciones Internacionales*. Barcelona, Edicions Bellaterra.
- Rosenau, James ([1992] 2000) "Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial", em Rosenau, James y Czempiel, Ernst-Otto (org.) *Governança sem Governo: ordem e transformação na Política Mundial*. 1 ed. Brasília, Editora Universidade de Brasília, pp. 11-46.
- Sarkis, Miguel Ortiz (2004) "La Política Exterior de la Concertación", en *Revista Enfoques*. núm. 2, pp. 67-80.
- Sodupe, Kepa (2003) *La Teoría de las Relaciones Internacionales a Comienzos del Siglo XXI*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Sotomayor, Arturo (2014) "Why do Democratizing States Participate in Peacekeeping?", en Sotomayor, Arturo (ed.) *The Myth of the Democratic Peacekeeper: Civil-Military Relations and the United Nations*. 1 ed. Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 21-37.
- Subsecretaría para las Fuerzas Armadas SSFFAA ([1997] 2015) *Libro de Defensa Nacional de Chile 1997*. Santiago de Chile, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, pp. 34-45.
- Temas Públicos (2012) "Los desafíos de la Política Exterior de Chile", en *Revista Libertad y Desarrollo*. Núm. 978, pp. 5-7.
- Tripodi, Paolo y Villar, Andrés (2005) "Haití: la encrucijada de una intervención latinoamericana", en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. núm. 1, pp. 17-35.
- Tripodi, Paolo (2005) "La misión de Haití desde la mantención hacia la imposición de la paz. Nuevos desafíos para los cascos azules chilenos", en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Núm. 1/2, pp. 123-138.
- United Nations, (UN) (2004a) Resolución 1529 (S/RES/1529). New York, United Nations.
- United Nations, (UN) (2004b) Resolución 1542 (S/RES/1542). New York, United Nations.
- United Nations, (UN) (2016) Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). New York, Naciones Unidas.
- Valdés, Juan Gabriel (2005) "Uso de la Fuerza, Elecciones y Desafíos de la MINUSTAH", en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Núm. 1, pp. 3-15.
- Vera, Cristian (2016) "Política Exterior de Chile (Transición, Políticas Públicas y Algo más)", en *Revista Enfoques*. Vol. 14, núm. 24, pp. 203-227.

- Walder, Paul (2006) "Política Exterior del Gobierno Bachelet", en *Revista Punto Final*. Núm. 612, pp. 1-5.
- Waltz, Kenneth ([1979] 1998) "Estructuras Políticas", en Waltz, Kenneth (ed.) *Teoría de la Política Internacional*. 1 ed. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp.119-150.
- Wilhelmy, Manfred y Durán, Roberto (2003) "Los Principales rasgos de la Política Exterior Chilena entre 1973 y el 2000" en *Revista de Ciencia Política*. Vol. 23, núm. 2, pp. 273-286.



ERNESTO LEÓN CONGOTE ORDÓÑEZ

Psicólogo; candidato a Magíster en Ciencias Humanas; Investigador en Universidad Cooperativa de Colombia; línea de Estudios Interdisciplinarios, Aplicaciones Tecnológicas y Evaluación en Psicología;
ernesto.congote@gmail.com

Aproximación a experiencias internacionales de negociación pacífica del conflicto: lecciones sobre el conflicto en Colombia

Ernesto León Congote Ordóñez

1. Introducción

La negociación pacífica del fin del conflicto político armado en Colombia, entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo FARC-EP, representa un primer paso, que invita a la reconciliación y resignificación del conflicto, a través de mecanismos estatales y comunitarios, orientados a la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación (material o simbólica), que permitan avanzar hacia la construcción de una convivencia estable y duradera, materializada en una cultura de paz, en la cual, las partes involucradas se comprometan a respetar derechos fundamentales como la vida, la libertad y la dignidad humana, para preservar el orden social.

El conflicto armado interno influye de diverso modo en la vida de los habitantes del territorio nacional: algunos se benefician económicamente de él, otros padecen sus efectos y algunos lo perciben como algo natural. Más allá de esto, la mayor parte de las víctimas pertenecen a la población civil, marginada y socialmente vulnerable, quienes, durante más de cincuenta años, han soportado todo tipo de violaciones a sus derechos. Según cifras del Registro Único de Víctimas RUV, del 01 de abril del 2017, en el país hay 8 405 265 víctimas, de las cuales 8 100 180 proceden del conflicto armado político (6 366 598 de ellos son sujetos de atención por parte del Estado, y 1 733 582 no son sujetos de atención, por encontrarse desaparecidas, fallecidas o inactivas en el sistema). De acuerdo con el RUV, los hechos victimizantes, que son motivo de atención, involucran: el

abandono o despojo forzado de tierras, los actos terroristas (atentados, combates, hostigamientos), la desaparición forzada, el desplazamiento, la tortura, los homicidios, el secuestro, las minas antipersonales, la violencia sexual, la vinculación de niños, niñas y adolescentes, entre otros. A estos datos se suman: el alto costo de financiación del conflicto y los daños ecológicos, culturales y sociales —algunos irremediables— desencadenados por el mismo.

El conflicto armado en Colombia tiene un carácter político, económico, ideológico e histórico, estructurado bajo los cimientos de la colonización de América en 1942, y las luchas bipartidistas del siglo XIX y mediados del siglo XX (Cuartas-Restrepo, 2016) (Galvis-Ortiz, 2003: 34); donde las persecuciones políticas, las condiciones de vida indignas, el desprecio del otro y las violaciones indiscriminadas a los derechos humanos, debilitaron el sentido de unidad nacional y sirvieron para justificar la lucha armada como vía de resistencia. Como afirma Tawse-Smith (2008: 272) “la situación nacional se podría caracterizar como, no sólo de inestabilidad política y económica, sino también social y cultural, lo cual intensifica el conflicto armado”. Durante 49 años, desde 1953 hasta 2002, el país presenció diferentes intentos de negociación pacífica de conflictos (Ortíz-Palacios, 2003), que dejaron lecciones importantes sobre la multicausalidad en el origen y manifestaciones del conflicto interno, así como, la distancia entre la voluntad de paz y el establecimiento de políticas para consolidarla. Como refiere The Carter Center, el fin de una confrontación no siempre significa que un conflicto ha sido completamente resuelto; “el proceso que conduce a un acuerdo de paz representa el comienzo de un proceso aún más largo de implementación de la paz y reconciliación después de los conflictos” (2017). Así, resulta importante comprender la dimensión amplia del conflicto, para visibilizar sus posibles escenarios de solución.

En este marco de referencia, el artículo presenta un acercamiento histórico al conflicto político armado en Colombia, los antecedentes de negociación pacífica del mismo, las generalidades del acuerdo de paz, firmado con las FARC en 2016, y el abordaje de casos ilustrativos sobre la solución pacífica de conflictos, en escenarios internacionales.

2. Aproximación histórica del conflicto político armado en Colombia

“La guerra puede servir para justificar presupuestos gigantescos, pero no para alcanzar la reconciliación ni la superación efectiva de esos conflictos” (Ospina, 1995: 26).

La violencia reciente en Colombia, se constituye desde 1930 y se agudiza en 1948 (Guzmán-Campos, Fals-Borda, & Umaña-Luna, 1988), con el asesinato del líder popular y candidato a la presidencia Jorge Eliecer Gaitán, el 9 de abril de 1948, en un momento de intensa tensión y lucha bipartidista, que desencadena el mayor acto de violencia civil registrado hasta el momento, denominado el Bogotazo. La muerte del líder popular, atribuida al gobierno de turno, se percibe como una ruptura del orden social y provoca el distanciamiento de las vías democráticas y pacíficas, como medio para hacer política y alcanzar la transformación de la sociedad. Desde 1949, las persecuciones violentas de la fuerza pública, provocan la emergencia de las guerrillas liberales del llano (divididas en gaitanistas y comunistas), conformadas por campesinos apoyados por algunos sectores liberales, que deciden resistir y defenderse de las persecuciones estatales como fuerza armada; “esta forma de sobrevivencia responde al hecho de que, si no se organizan como fuerza armada, serán reprimidos y eliminados por el Estado” (Ortiz-Palacios, 2003: 754). Desde 1949 hasta 1953, el conflicto se encrudece, al punto de que, en determinada geografía del territorio nacional, se convierte en una hazaña mantenerse con vida (Guzmán-Campos, Fals-Borda, & Umaña-Luna, 1988).

De acuerdo con Ospina (1995), el asesinato de Gaitán fue la primera de tres etapas diseñadas por las elites dominantes, para frenar la revolución de las masas que exigían una reforma de la República, continuada por el desplome de los campos –que llevó desplazados a las ciudades–, y el pacto del Frente Nacional de 1958 a 1974. Por este pacto, Alberto Lleras Camargo (representante del partido liberal) y Laureano Gómez (representante del partido conservador), acordaron turnarse la presidencia, como una forma de disminuir la violencia bipartidista y

oponerse al mandato de Gustavo Rojas Pinilla, afectando el ejercicio libre de la democracia y provocando la exclusión de partidos políticos distintos a los oficiales, durante dieciséis años (Ospina, 1995: 30). Como afirma Tawse-Smith, el periodo de la violencia se caracterizó por la “ausencia de un Estado capaz de controlar, canalizar e institucionalizar los problemas sociales” (2008, pág. 285), unido al ejercicio de una ideología hegemónica excluyente, violenta y opresora que, prefirió silenciar a la oposición, antes que comprender sus demandas.

Luego de poco más de una década de conflicto, en 1953, durante el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, se produce la desmovilización de las guerrillas liberales gaitanistas, encabezadas por Guadalupe Salcedo, a través de un fallido proceso de amnistía. Por esta razón, se distancian las guerrillas liberales comunistas, lideradas por Manuel Marulanda Vélez, tras evidenciar el asesinato, ese mismo año, de dieciséis estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia y la muerte de Guadalupe Salcedo, en 1957, por intervención del Estado (Ortíz-Palacios, 2003). De nuevo, los acontecimientos reivindican la resistencia armada; así, en el año 1964 se organizan las autodefensas campesinas, como una “resistencia armada comunista, que reivindicaba intereses territoriales y actuaba como defensora de los desplazados por la violencia partidista” (Tawse-Smith, 2008: 275). Para 1965, “los campesinos rebeldes, sobrevivientes de una amnistía que no prosperó, de las fuertes arremetidas militares y las acciones de violencia de los grupos paraestatales, deciden convocar una conferencia guerrillera” (Ortíz-Palacios, 2003: 744). En 1966, luego de plantear principios generales, nacen las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, articuladas a un “proyecto político dirigido a la obtención del poder” (Tawse-Smith, 2008: 275).

La falta de presencia institucional y la pérdida de legitimidad del Estado (Tawse-Smith, 2008), provocan, en los años siguientes, la aparición de diferentes grupos armados, con intenciones de exigir el cumplimiento de derechos, reformar el orden establecido o ejercer el poder para la transformación social. Así, en 1967, se crea el Ejército de Liberación Nacional ELN; en 1967, el Ejército Popular de Liberación EPL; en 1974, el M-19; y en 1984, el Movimiento Armado Quintín Lame MAQL, por

nombrar algunos. Su aparición revela la debilidad del Estado para ejercer su soberanía y atender las necesidades de las masas, lo que desencadena una lucha violenta por el control territorial, donde los mayores afectados forman parte de la población civil. De este modo, la conformación de estos grupos, con diferentes ideologías y motivos fundamentados en la exigencia de una reforma social estructural, se configura como un problema político (Ospina, 1995: 22).

En los años ochenta, la aparición de la economía ilegal, proveniente del narcotráfico, altera la magnitud y dirección del conflicto, dando incentivos a los paramilitares y convirtiéndose en fuente inagotable de recursos para las guerrillas (Tawse-Smith, 2008: 281). Los medios de la época comienzan a señalar los actos violentos y las vías ilegales de financiación de las FARC, lo que oscurece los propósitos e ideologías de la rebelión armada (Ortiz-Palacios, 2003), y reduce la dimensión profunda e histórica del conflicto, a una confrontación con delincuentes comunes. Entre los hechos más representativos de la fecha, se encuentran: la guerra contra el narcotráfico, iniciada en 1984, y los intentos de alcanzar la paz, entre el gobierno de Belisario Betancur y las FARC, entre 1982 y 1986 –en 1984, se crea el partido político Unión Patriótica UP, como una apuesta de los grupos armados y militantes de izquierda para hacer política sin armas; la toma del Palacio de Justicia por el Movimiento 19 de abril (M-19), en 1985; y el avivamiento del conflicto, por el asesinato de líderes y negociadores de la oposición política, hasta comienzos del año 2000. En 1987, el ejercicio de participación legítimo de Unión Patriótica se trunca, por el asesinato y desaparición forzada de cerca de 8 000 de sus miembros (Ortiz-Palacios, 2003), lo que rompe la credibilidad en la política de paz del Gobierno y reafirma la rebelión armada, como única vía de resistencia. Así, el año de 1988 se conoce como el año de las masacres, donde los grupos paramilitares arremetieron, indiscriminadamente, contra todos aquellos que se identificaban o apoyaban, de alguna manera, la ideología comunista.

La década del noventa está marcada por la apertura económica al neoliberalismo, la introducción de derechos humanos internacionales a la Constitución, y la inserción de nuevos actores en la vida política,

entre ellos el Movimiento 19 de abril, producto de las negociaciones desarrolladas con el gobierno, desde 1984. El máximo logro del proceso será la creación de la Asamblea Nacional Constituyente, y la subsiguiente aprobación de la Constitución Política de 1991, que establece derechos como: la vida, la libertad, la igualdad y la dignidad humana, necesarios para preservar el orden social, prevenir y solucionar conflictos. Paralelamente, el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) incrementa la fuerza de los grupos estatales y el accionar militar contra las guerrillas, a través de un ataque directo; en contravía con la negociación pacífica, concluida el 8 de marzo de 1990, se produce la estigmatización y exterminio del M-19. El período de Ernesto Samper (1994-1998), por su parte, “estuvo signado por la más profunda crisis de legitimidad, provocada por la denuncia de infiltración de dineros del narcotráfico, en su campaña presidencial, y por la pérdida de control sobre el territorio nacional” (Echavarría, 2012: 24). Finalizando el decenio, Andrés Pastrana asume la presidencia de la República y se propone la negociación política del conflicto con las FARC, desmilitarizando tres municipios del Departamento del Meta, y uno del Departamento de Caquetá, como un acto de confianza sin verificación, lo que provoca el fortalecimiento de las guerrillas (Tawse-Smith, 2008).

El 20 de febrero de 2002, muy al final de la administración Pastrana, los diálogos de paz con las FARC, se interrumpieron sin resultados concretos. Ese día, el presidente Pastrana declaró: “Tristemente, hoy son ellas las que han firmado su propia definición y ya nadie puede dudar de que, entre política y terrorismo, las FARC optaron por el terrorismo” (Equipo Nizkor, 2002). Esta definición pública, de los miembros de las FARC como terroristas, marcó un cambio de estrategia, que permitió justificar el uso de fuerza militar (sobre todo los recursos militares del Plan Colombia), en contra de estos grupos insurgentes y eliminar casi en su totalidad, las posibilidades de una solución negociada al conflicto (Tawse-Smith, 2008:169)

Durante la década del 2000, se incrementa la lucha contra el narcotráfico y los grupos subversivos, configurada después de los ataques a las Torres

Gemelas, el 11 de septiembre de 2001, en una lucha internacional contra el terrorismo. Esta es asumida por el presidente Álvaro Uribe Vélez, desde el año 2002, defendiendo un Estatuto Antiterrorista, para combatir el narcotráfico, los paramilitares y las guerrillas (Hernández, 2003), por la vía militar-autoritaria-coercitiva. Propone de este modo, un gobierno enfocado hacia la “reforma política y el referendo; la reforma tributaria-fiscal, laboral y pensional; la lucha contra la subversión y la autoridad democrática” (Sánchez, 2003: 581). Durante este periodo, se evidencia el mayor debilitamiento de la guerrilla, incrementan las ejecuciones extrajudiciales, y se lleva a cabo, un proceso de amnistía y negociación, con el grupo paramilitar de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC.

Desde el 2010 hasta la fecha, Juan Manuel Santos, quien en años precedentes se desempeñó como Ministro de Defensa durante el gobierno de Álvaro Uribe, asume la tarea de reflexionar respecto al escalonamiento del conflicto político armado, cambiando el discurso de la confrontación por el del diálogo, generando mayor visualización de experiencias de reconciliación y solución pacífica de conflictos ante los medios, así como, la manipulación ideológica, por medio de campañas publicitarias bajo el eslogan “paz, equidad, educación”. En este marco de referencia, inician, desde el 2013, los acercamientos entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC, que favorecen la reelección de Santos, en 2014. Las negociaciones con el grupo guerrillero culminan en diciembre de 2016, luego de tres años de diálogo, en Oslo-Noruega y La Habana-Cuba, con la firma del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Actualmente, se trabaja en la implementación del acuerdo, que involucra en otros aspectos, la dejación de armas, la desmovilización y reinserción a la vida civil, las garantías de participación política para las FARC, la distribución de tierras y reforma agraria integral.

Tabla No. 1

ANTECEDENTES DE NEGOCIACIÓN PACÍFICA DEL CONFLICTO EN COLOMBIA

Año	Proceso	Actores involucrados	Organismo	Acciones
1953-1954	Desmovilización de las guerrillas liberales del llano.	Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla y guerrillas liberales encabezado por Guadalupe Salcedo	Tribunal de Gracia Amnistía.	Amnistía e indulto a miembros de Fuerzas Armadas, procesados en consejos verbales de guerra, antes del 1 de enero de 1954, en respuesta a las acciones violentas de grupos paramilitares y estatales. (Ortíz-Palacios, 2003: p. 740).
1958	Pacto del Frente Nacional.	Representantes del Partido Liberal (Alberto Lleras Camargo) y el Partido Conservador (Laureano Gómez)		Firma de Pacto de Benidorm, el 24 de julio de 1956.
1984	Acuerdos de La Uribe - Meta. "Acuerdo de los diez puntos".	Gobierno de Belisario Betancur y Guerrilla de las FARC	Comisión Nacional y Representativa de las fuerzas implicadas en los enfrentamientos, designada por el Presidente de la República (Echavarría, 2012).	Acuerdo de cese al fuego y firma de tregua bilateral. (Ortíz-Palacios, 2003: p. 746). Ley 35 de 1982 o Ley de Amnistía. Decreta el Plan Nacional de Rehabilitación y Mecanismos para la reinserción de los combatientes.
1984-1990	Desmovilización y reinserción del M-19.	Gobierno de Belisario Betancur; Gobierno de Virgilio Barco	Comisión de negociación y dialogo.	Asamblea Nacional Constituyente (Constitución Política de 1991).



Año	Proceso	Actores involucrados	Organismo	Acciones
		Barco y Guerrilla del M-19		
1991	Diálogos de Caracas- Venezuela continuados en Tlaxcala - México.	Gobierno de César Gaviria y Guerrilla de las FARC	Veeduría nacional e internacional.	Cese al fuego bilateral. Evaluación de condiciones para la desmovilización y posibilidades de inserción política (Ortiz-Palacios, 2003: p. 746).
1999-2002	Acuerdo del Caguán.	Gobierno de Andrés Pastrana y Guerrilla de las FARC	Pueblo colombiano y comunidad internacional.	Desmilitarización de un área de 42 000 kilómetros cuadrados, iniciar negociaciones sin condiciones previas y con agenda abierta. (Echavarría, 2012).

Fuente: elaboración propia.

3. Acuerdo de paz en La Habana

Después de más de cincuenta años de conflicto político armado y diferentes intentos de negociación fallidos, en 2013 se retoman los esfuerzos de negociación pacífica del conflicto, entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y el Gobierno de Colombia, encabezado por Juan Manuel Santos, en Oslo-Noruega, sentando las bases generales para el acuerdo del fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Una vez terminado el acuerdo general, se refrendó por vía democrática, sometiéndolo a votación a través del plebiscito, obteniendo una respuesta negativa. En un segundo momento, se realizaron ajustes a la propuesta inicial y se logró un segundo acuerdo,

implementado a través de la vía legislativa, el cual fue firmado por las partes, el 24 de diciembre de 2016. Un actor clave fue la Organización de las Naciones Unidas ONU, como garante neutral, supranacional, verificador del acuerdo del proceso de paz en Colombia, en el proceso de dejación de armas.

Los seis puntos principales del acuerdo final fueron: el “acuerdo general de política para desarrollo agrario integral” (que tiene que ver con el acceso y uso de la tierra, planes nacionales rurales y los programas de desarrollo con enfoque de territorio), (República de Colombia, 2016: 12); el “acuerdo de participación política” (tiene como fundamento romper el vínculo entre la política y las armas, apertura a nuevas voces y proyectos políticos, cuando podrá constituirse a partir del proceso de dejación de armas y se inscriba en el consejo nacional electoral planteando su plataforma política, sin porcentaje electoral que si se le pide a otros partidos) (República de Colombia, 2016, pág. 139); el “acuerdo de la terminación del conflicto” (cese al fuego bilateral y definitivo, implementación y proceso de dejación de armas) (República de Colombia, 2016, pág. 7); el “acuerdo de inscripción al programa de cultivos de uso ilícito”, (se sigue con el proceso de atacar el negocio de la siembra, comercialización de los cultivos ilícitos aunque debe ser consensuado con las comunidades, por lo que debe haber un plan de erradicación) (República de Colombia, 2016, pág. 135); el “acuerdo sobre las víctimas del conflicto” (elementos de justicia transicional, entran quienes van a ser juzgados: ex militantes de las FARC, particulares que hayan violentado en razón del conflicto armado, militares; entran a la sala de amnistía e indulto, que analizará si el delito es de carácter político o conexo; frente al narcotráfico debe analizarse, específicamente, si es o no conexo; cómo crear una unidad de búsqueda de personas desaparecidas; y, crear el sistema de juzgar a quienes fueron victimarios, en el marco de la justicia del tribunal especial para la paz, una unidad de investigación que apoyará) (República de Colombia, 2016: 136), –hay tres tipos de sanciones determinadas por uno de los pilares del elemento verdad, entre más aporte el victimario al elemento verdad, cambian las penas–. El último punto es “Implementación-verificación-refrendación” (cómo se va a implementar, cómo se va a realizar:

comisiones de seguimiento, cronograma, presupuesto) (República de Colombia, 2016, pág. 4).

4. Casos comparados

En este apartado, se retoma la información contenida en los Cuadernos de Paz de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (2010), que complementan la aproximación sobre el conflicto y negociación pacífica del mismo, en Colombia. Se retoman los procesos de El Salvador, Guatemala, Irlanda del Norte, Sudáfrica y Nepal; con duraciones que van desde los tres años en Colombia, hasta los 21 años en Irlanda del Norte. Los países comparados tuvieron mediaciones internacionales, y en cuanto a los motivos de fondo del conflicto, en su mayoría han sido por la democratización del país, reparto del poder político y autogobierno. Casos como el de Guatemala y Sudáfrica, merecen especial consideración, donde, al igual que en el caso colombiano, hubo una amplia participación social, diferenciándose de otros procesos, que optaron por una postura más centralizada, distante o piramidal. Al finalizar los acuerdos, en todos los casos, se procedió a una amnistía de los combatientes; aunque en algunos casos, se crearon Comisiones de la Verdad. Todos los grupos de oposición, que lucharon durante el conflicto, acabaron ocupando puestos de responsabilidad, en los nuevos gobiernos surgidos tras los Acuerdos de Paz.

Tabla No. 2
PROCESOS DE PAZ COMPARADOS

	Periodo	Años	Mediación	Motivo de fondo
El Salvador	1984-1994	10	ONU	Democratización del país
Guatemala	1985-1996	11	ONU	Democratización del país
Irlanda Norte	1987-2008	21	-	Autogobierno
Sudáfrica del país	1989-1994	5	-	Democratización
Colombia	2012-2015	3	ONU	Democratización del País Reparto del poder político

Fuente: Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, 2010, p. 5.

Los motivos para entrar a negociar e iniciar el proceso de paz fueron diversos. Pero en todos los casos, incluyendo el colombiano, fue determinante el cansancio de la guerra y el deseo de paz de la población. En los casos de El Salvador, Guatemala y Colombia, fue decisivo el contexto regional favorable a los diálogos, en particular la colaboración de países facilitadores. En Guatemala, influyeron las elecciones presidenciales que propiciaron un cambio de escenario político. En Irlanda del Norte y en Sudáfrica, fue importante la necesidad económica de lograr la paz. En Sudáfrica influyó que la guerrilla dejara de tener una retaguardia asegurada. En Colombia, primó el alto costo de la guerra, la deslegitimación y disminución del poder militar de la guerrilla, aunado a una fuerte presión internacional y a la imposibilidad de las políticas de defensa y de las Fuerzas Militares, para lograr una victoria militar.

5. Conclusiones

La erradicación de los conflictos y su disolución en una calidad convivencia no es una meta alcanzable, ni deseable; ni en la vida personal ni en la vida colectiva. Es preciso, por el contrario, construir un espacio social y legal en el cual los conflictos puedan manifestarse y desarrollarse, sin que la oposición al otro conduzca a la supresión del otro matándolo, reduciéndolo a la impotencia o silenciándolo (Estanislao Zuleta, 1985).

No existe un tiempo establecido para determinar el fin de un conflicto, después de la firma de un acuerdo; debido a que, luego de una negociación, inician procesos de reconciliación y formulación de políticas públicas, que atraviesan los pilares de verdad, justicia y reparación, al tiempo que afrontan nuevos retos y conflictos sociales desencadenados por múltiples factores. Así, para el caso colombiano, no se puede desconocer que, aunque existe una voluntad de paz, “Históricamente los opositores políticos en Colombia han sido eliminados, lo que obliga a que el derecho a la resistencia se ejerza casi exclusivamente de forma armada” (Ortiz-Palacios, 2003: 756), lo que centra la atención en la recuperación de legitimidad del Estado y la presentación de garantías, para quienes decidan asumir el compromiso de la paz.

Es necesario señalar el papel central de las comunidades, en la reconstrucción del tejido social, donde los encuentros entre víctimas y victimarios deberán transitar, sistemáticamente, si bien no al perdón y olvido, sí a la aceptación y respeto, en un entorno de convivencia. Finalmente, se debe superar la visión tradicional de la conformación de conflictos, como fuente de dolor y sufrimiento, hacia una consideración de los mismos, como oportunidades de reconocimiento del otro, aprendizaje mutuo y transformación social. Como afirma Galvis-Ortiz, “Los conflictos son una forma de expresión y de encuentro de los miembros de una sociedad” (2003: 41); por lo que, la negociación pacífica no significa ausencia de conflictos, sino la expresión de los mismos por vías diferentes a la violencia.

6. Referencias bibliográficas

- Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (2010) *Procesos de paz comparados*. Escuela de Cultura de Paz (14), Cuadernos de construcción de paz.
- Cuartas-Restrepo, J. M. (2016) *Banquete de letras: Ensayos de hermenéutica literaria*. Popayán, Universidad del Cauca.
- Echavarría, C. F. (2012) "La verificación en un eventual proceso de paz", en *Fundación ideas para la paz*. Disponible en <https://www.files.ethz.ch/isn/151973/wp-10.pdf>. (Consultado el 15 de abril de 2017).
- Galvis-Ortiz, L. (2003) *Comprensión de los derechos humanos*. Bogotá, D.C., Ediciones Aurora.
- Guzmán-Campos, G., O. Fals-Borda y E. Umaña-Luna (1988) *La violencia en Colombia*. Bogotá, Printer Colombiana Ltda. para Círculo de Lectores S.A.
- Hernández, L. H. (2003) "El Brumario de Álvaro Uribe Vélez". En *Marx Vive: Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 597-611.
- Melo, J. O. (1977). "Historia de Colombia: el establecimiento de la dominación española", en Biblioteca Digital Andina. Disponible en <http://intranet.comunidadandina.org/documentos/BDA/co-ca-0003.pdf> (Consultado el 15 de abril de 2017).
- Ortiz-Palacios, I. (2003) "Rebeldes, opositores, terroristas. Caso tipo - Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Farc". En *Marx vive: Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 729-759.
- Ospina, W. (1995) *¿Dónde está la franja amarilla?*. Bogotá, Norma.
- República de Colombia. (2016). "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera". En *Alto Comisionado para la Paz*. Disponible en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf> (Consultado el 15 de abril de 2017).
- Registro Único de Víctimas RUV (2017). En *Red Nacional de Información*. Disponible en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV> (Consultado el 15 de abril de 2017).

- The Carter Center (2017) *Conflict Resolution Program*. Disponible en https://www.cartercenter.org/peace/conflict_resolution/index.html (Consultado el 15 de abril de 2017).
- Sánchez, R. (2003) "Economía y política. El rumbo del gobierno de Alvaro Uribe". En Marx Vive: *Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 579-594).
- Tawse-Smith, D. (2008). "Conflicto armado colombiano", en *Desafíos*. Núm. 19, pp. 270-299.
- Zuleta, E. (1985) *Sobre la idealización en la vida social y colectiva y otros ensayos*. Bogotá, Procultura.

LUIS EDUARDO RUANO IBARRA

Politólogo, Máster en métodos de investigación en CCSS y PhD en Sociología
Profesor del Programa de Psicología de la Universidad Cooperativa de Colombia –Popayán.
Investigador grupo PSIEDU
Correo electrónico: luiseruano@gmail.com

Gobernabilidad Democrática después del conflicto

Luis Eduardo Ruano Ibarra

1. Introducción

El trabajo recoge la conceptualización colectiva de algunos elementos, que a nuestra consideración, componen la Gobernabilidad Democrática, y expone un ejercicio metodológico de medición de su desempeño en un territorio concreto, especificando dimensiones e indicadores, que derivan de la operacionalización, y que permiten describir, exploratoriamente, su materialización en la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, en un entorno de posconflicto. De igual manera, se propone alternativas comunitarias, que sirven de insumo para la construcción de agendas intersectoriales de Paz.

El Departamento del Cauca presenta rasgos que definen un panorama, en el que, se sintetizan buena parte de los desafíos que enfrenta la sociedad colombiana. En la actualidad, a pesar de una significativa disminución de los flagelos derivados del conflicto armado (producto de las negociaciones exitosas entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el año 2016), aún se presentan manifestaciones de este conflicto, con su consecuente competencia de: control de territorios, implicaciones políticas, económicas y sociales; y con multiplicidad de actores (guerrillas, paramilitares, delincuencia común y organizada y fuerzas de seguridad del Estado); y, el control de cultivos de destinación ilícita. Todo esto, agravado por otros elementos como: la restricción de la participación en los procesos de representación política; una presencia institucional, en ocasiones débil y fragmentada; y una economía campesina en crisis. Entre tanto, también se plantea, en el territorio, un importante nivel de organización social, con gran capacidad de movilización, significativas

experiencias y cultura de paz; así como, riqueza de recursos naturales y heterogénea composición humana (comunidades indígenas y afrocolombianas, mestizos y colonos).

2. El trabajo en los Municipios

Teniendo en cuenta estas particularidades, el proyecto “Paz con Enfoque Territorial, Prácticas y Percepciones Comunitarias: Insumos Para una Agenda Social, Capítulo Cauca”, basado en algunos hallazgos del Laboratorio de Paz, Cauca –Nariño, del PNUD, en 2011, adoptó núcleos de reflexión municipal, obteniendo como resultado una definición conjunta del concepto de “Gobernabilidad Democrática”, concebida como: “La capacidad que tiene la sociedad para construir y decidir participativa y legítimamente su propio desarrollo y bienestar, gestionando con equidad, transparencia y cohesión social en el territorio, en el marco de lo público y lo democrático”. Es necesario aclarar la importancia que dicho concepto reviste, puesto que, se dota de elementos de análisis, instrumentaliza la noción de gobernabilidad con miras a la construcción de una herramienta de medición, e invoca de manera clara a la gobernabilidad, como un medio y un fin, que se logra por medio de la participación, la cohesión social y el trabajo mancomunado de la sociedad y las instituciones públicas.

Un primer elemento clave de esta definición, implica reconocer que la gobernabilidad está determinada por una serie de condiciones, sobre las cuales es posible actuar, para transformar positivamente la situación. Otro elemento fundamental de la definición, radica en que la gobernabilidad no es una responsabilidad exclusiva de la institucionalidad pública. Aunque, la buena gestión de estas entidades resulta necesaria, no es suficiente para construir una gobernabilidad, como capacidad sostenible. La definición hace énfasis en la cohesión social, como medio para construir gobernabilidad, y exalta la búsqueda de una gobernabilidad democrática, en la que la base de las decisiones colectivas sean los procesos participativos, legítimos, amplios y transparentes.

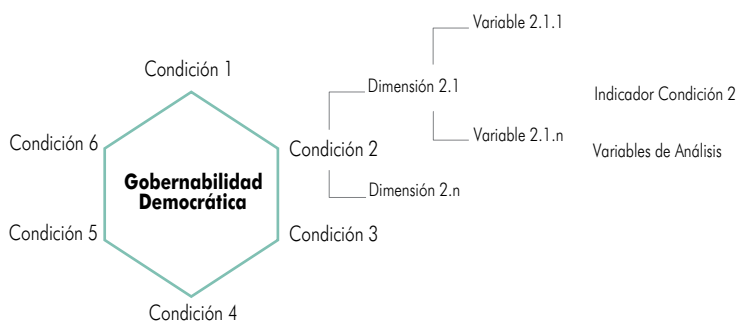
La gobernabilidad está dada por condiciones, que responden a dimensiones internas: 1. Visión Estratégica Compartida (Proceso de formulación participativo, incluyente y legítimo, Contexto de desarrollo, Soporte institucional); 2. Liderazgo legítimo y transformacional (Legítimo y participativo, Legalidad y transparencia, Reconocimiento, Capacidad de convocatoria y transformación (resultados); 3. Relación constructiva entre formadores de región (Se facilita el diálogo, se concretan alianzas, se cumple con lo pactado, relaciones verticales entre actores de distintos niveles de gobierno); 4. Desempeño de la institucionalidad pública (Estructura organizacional, Procesos de Gestión Administrativa, Procesos de gestión del desarrollo, Procesos de gestión de recursos financieros, Resultados en función de la visión); 5. Participación, decisión pública y control social (Participación política: Confianza en la democracia, Intervención en formulación de políticas públicas, Control social) y 6. Superación del conflicto social y armado, garantía de DDHH y respeto de la diversidad étnica y cultural (Intensidad del conflicto (eventos, minas, cultivos ilícitos), Mecanismos e instrumentos de negociación y DDHH, Conflicto social) (Ruano, 2015).

Así, se concibe un modelo basado en condiciones interdependientes. La falta de una visión para el territorio puede afectar la efectividad del liderazgo y la cooperación entre los actores. De igual modo, las deficiencias en el desempeño de la institucionalidad pública pueden generar desconfianza en la ciudadanía, afectando la participación pública y la relación entre actores público-privados. El conflicto armado es transversal a las demás condiciones y puede influir significativamente en cada una de ellas.

A partir de un proceso de operacionalización conceptual, el proyecto apostó por la construcción de un modelo, que dé cuenta de la composición interna de las dimensiones, pues la medición, a partir de dichas dimensiones, tiene la enorme ventaja de poder determinar qué tan lejos se encuentra la gobernabilidad de un estado óptimo o ideal. Los indicadores sintéticos o variables, de los que se componen las dimensiones, son de dos clases: Los de fuentes primarias (información directa de los actores en el territorio) y las fuentes secundarias

(corresponden a indicadores, obtenidos de información que ya viene siendo recogida por algunas instituciones en forma sistemática, para medir el estado de la gobernabilidad).

Gráfico N°. 1 ESTRUCTURA PARA LA MEDICIÓN



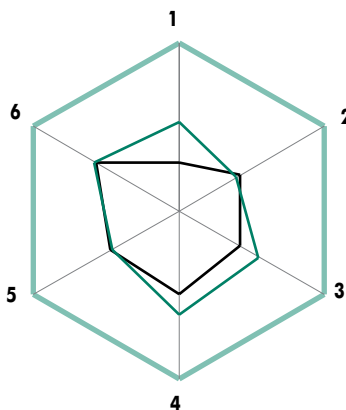
Fuente: elaboración propia.

De esta manera, se propone una metodología que incluye el contraste de lo que llamaremos hexágonos, que obedecen de manera tácita a los datos e indicadores recogidos en las bases de datos del mismo aplicativo. Uno de ellos, marcado con color rojo, demuestra el producto de las fuentes primarias; el otro de color azul, las secundarias o indicadores institucionales; y, un tercero de color amarillo, muestra el comportamiento ideal de las variables, o un escenario prospectivo perfecto de la gobernabilidad democrática, hacia dónde deben apuntar los diferentes actores estratégicos, para lograr un nivel ejemplar de gobernabilidad. Con la información de las variables se construye un indicador sintético para cada una de las condiciones, en escala 0 - 100.

Resultados de la medición en el Departamento del Cauca

Gráfico N°. 2 ESTADO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA

1. Visión estratégica compartida - 2. Liderazgo legítimo y transformacional
3. Relación constructiva entre sujetos formadores de Región
4. Desempeño de la institucionalidad pública
5. Participación, decisión pública y control social - 6. Superación del conflicto social y armado, garantía de DDHH y respeto de la diversidad étnica y cultural



Fuente: elaboración propia.

En el gráfico 2, puede observarse una visión global, que condensa los resultados para los trece municipios del Departamento del Cauca. De primera mano, se advierte un alejamiento tácito del escenario ideal de gobernabilidad, de acuerdo a los siguientes rangos y valores.

Tabla No. 1
**VALORES Y RANGOS DEL INSTRUMENTO DE MEDICIÓN
 DE GOBERNABILIDAD**

Valores	Rangos
0,0	Sin información
89 y más	Sobresaliente
78-88,99	Satisfactorio
67-77,99	Medio
56-66,99	Bajo
0,1-55,99	Crítico

Fuente: elaboración propia.

Resultados desde fuentes secundarias. El hexágono azul (fuentes secundarias), se encuentra en el rango “Crítico”, a excepción de un componente ubicado en rango “Bajo”. Se debe comenzar por aclarar que, los datos que registran el nivel obtenido por cada dimensión, hacen referencia al año 2015. Así, cinco de seis condiciones de gobernabilidad, para la subregión Macizo Colombiano, se encuentran en rango crítico. La primera, “Visión Estratégica Compartida” obtiene la calificación más baja, con 28,2 puntos. Es importante señalar que, para nueve de los trece municipios trabajados en el Cauca, no se registra información sobre este componente. En segundo lugar, se ubica el de “Liderazgo Legítimo y Transformacional” con 42,5; “Relación Constructiva entre Sujetos Formadores de Región” con 42,7 puntos; “Participación, Decisión Pública y Control Social” con 46,7 y “Desempeño de la Institucionalidad Pública” con una puntuación de 49,06. Finalmente, el componente de “Superación del Conflicto Social y Armado, Garantía de DDHH y Respeto de la Diversidad Étnica y Cultural” con 57 puntos, obtiene la mayor calificación lo que lo ubica en rango bajo.

Tabla No. 2
**RESULTADOS DE LAS CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD
 EN EL CAUCA, A PARTIR DE FUENTES SECUNDARIAS Y PRIMARIAS**

	F. Secundarias	Rango	F. Primarias	Rango
1. Visión Estratégica compartida	28,2	Crítico	52,5	Crítico
2. Liderazgo Legítimo y transformacional	42,5	Crítico	39,4	Crítico
3. Relación Constructiva entre Sujetos Formadores de Región	42,7	Crítico	55,1	Crítico
4. Desempeño de la institucionalidad pública	49,6	Crítico	61,9	Bajo
5. Participación, Decisión Pública y Control Social	46,7	Crítico	45,6	Crítico
6. Superación del conflicto social y armado, garantía de DDHH y respeto de la diversidad étnica y cultural	57	Bajo	57,3	Bajo

Fuente: elaboración propia.

Mientras dos de las condiciones, “Desempeño de la Institucionalidad Pública” con 61,9 y “Superación del Conflicto Social y Armado, Garantía de DDHH y Respeto de la Diversidad Étnica y Cultural” con 57,3 puntos, se ubicaron en el rango bajo, los restantes cuatro componentes se ubicaron en rango crítico: “Liderazgo Legítimo y Transformacional” que alcanzó solo los 39,4 puntos, “Participación, Decisión Pública y Control Social” con 45,6 puntos; “Visión Estratégica Compartida” con 52,5 puntos y “Relación Constructiva entre Sujetos Formadores de Región” con 55,1 puntos.

Se presenta, únicamente, los resultados globales por condición, sin entrar a describir los datos que surgen de todos los indicadores y variables,

que componen las dimensiones. Para cada una de las condiciones, se consideraron los resultados de los trece municipios, según las fuentes secundarias, producto de la información disponible en los entes centrales –datos del Departamento Nacional de Planeación, Vicepresidencia de la República, programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Observatorio de Derechos Humanos, Registraduría Nacional del Estado Civil, Misión de Observación Electoral (MOE), Corporación Transparencia por Colombia, Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito UNODC–, y fuentes primarias, resultado de las entrevistas a actores clave en los municipios.

Visión Estratégica Compartida. De acuerdo con las fuentes primarias, solo el municipio de Sucre con 92,08 puntos, alcanzó el rango sobresaliente. Tres de los municipios de la zona alcanzaron el rango medio, según las percepciones de los informantes: La Vega con 72,15 puntos, La Sierra con 70,2 puntos, y Bolívar con 69,53 puntos. San Sebastián con 65,8 y Sotará con 64,6 puntos, se ubicaron ambos, en el rango bajo. Los restantes siete municipios se ubicaron en el rango crítico, recibiendo la menor puntuación, de los trece municipios de la subregión, la población de Santa Rosa, con apenas 22,45 puntos.

Según los datos, no existe una prospección a largo plazo, sobre el tipo de población que quieren lograr, y en los casos donde ésta existe, ella no concita el acuerdo de una parte importante de sus pobladores o no contempla la terminación del conflicto y el inicio del posconflicto, lo cual sin duda, debe reconfigurar las agendas gubernamentales y de la sociedad civil, pues los territorios estudiados son catalogados víctimas directas del conflicto. Según la perspectiva comunitaria, producto de los pactos intersectoriales, se hace relevante que, no existe una articulación entre la visión de los municipios estudiados con la que se ha construido a nivel departamental y nacional, de igual manera, en la mayoría de casos, tanto actores sociales como institucionales, desconocen la misión y visión municipal, pero en todos, es necesario articular estas visiones a nuevos entornos de posconflicto, teniendo en cuenta la ingente necesidad de apuntar hacia la configuración de culturas de paz y escenarios de

construcción participativa del territorio, poniendo en primer lugar el bienestar colectivo, el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Liderazgo Legítimo y Transformacional. Solo uno de los municipios, Patía, con 79,85 puntos, alcanzó el rango satisfactorio. El caso de Timbío con 71,74 puntos, alcanzó el nivel medio; mientras que Florencia, con 62,93 puntos, se ubicó en el nivel bajo. Los restantes diez municipios se ubicaron, de acuerdo con las fuentes institucionales, en el nivel crítico, siendo el municipio de San Sebastián el que menor puntuación alcanzó, con solo 24,13 puntos. En lo que tiene que ver con las fuentes primarias, la situación advertida por los entrevistados, parece ser peor que lo señalado por las fuentes secundarias. De hecho, ninguno de los municipios estudiados se ubicó, para esta condición, en los niveles sobresaliente, satisfactorio o medio. Solo dos poblaciones, Bolívar con 59,190 puntos y Sucre con 56,78 puntos, lograron el rango bajo. El resto de las localidades estudiadas, presentaron percepciones críticas, en torno a esta dimensión de la gobernabilidad, siendo la que menor puntuación recibió la de Santa Rosa, con tan solo 25,11 puntos.

En buena parte de los municipios, existe una concentración de la propiedad del liderazgo en la figura del alcalde, y, algunos liderazgos difusos vinculados, en especial, con las instituciones educativas, y en menor medida, con las instituciones de salud y policía. Se advierte la presencia de nuevos liderazgos, siempre anclados a otros de viejo cuño, en las localidades, por lo cual, resultan poco transformadores. Entre los aspectos que surgen de los pactos de gobernabilidad, aparece la necesidad de construir estrategias, que propicien nuevos tipos de liderazgo; el reconocimiento de la participación comunitaria, como máximo escenario de la comunidad, en la toma de decisiones y herramienta para la lucha contra los flagelos sociales vigentes. En un escenario de posconflicto, el Estado debe contribuir a menguar la deslegitimación de la misma, y a minar los elementos, que antaño, limitaron la plena participación.

Relación Constructiva entre Sujetos Formadores de Región.

Respecto de las fuentes primarias, se advierte que los informantes perciben

en general esta condición como mejor que las fuentes secundarias, si bien, no puede decirse que sus impresiones logren tranquilizar alrededor de la favorabilidad de esta condición como garantía de gobernabilidad. Así por ejemplo Sucre, con 73,38 puntos, Sotará con 72,8 puntos y Bolívar con 70,93 fueron los municipios mejor evaluados por los actores clave, aunque solo se ubicaron en el nivel medio. Estas tres poblaciones, además de La Sierra, que se ubicó en el rango bajo, son los únicos municipios que se encuentran por fuera del rango crítico.

Las relaciones entre los actores se limitan al ámbito local. De hecho, parecen existir buenas relaciones entre actores municipales, articuladas por la figura de liderazgo del alcalde, en la mayoría de los municipios. Sin embargo, paralelamente, se señala que existe poca relación entre el municipio y actores o instituciones externas, tanto en el nivel regional, como en el departamental, nacional o internacional. Los actores perciben obstáculos, que van desde el clientelismo, el tráfico de influencias y la corrupción, hasta la exclusión política y la presión de grupos armados ilegales. De esta forma, es necesario, además de fortalecer las relaciones entre diversos actores históricos, reconocer que, como resultado de la negociación pacífica del conflicto, surgen nuevos actores que se insertan en el proceso político.

Desempeño de la Institucionalidad Pública. Según los resultados de las fuentes primarias, la condición de desempeño institucional aparece mejor evaluada por los informantes entrevistados en los municipios. De hecho, uno de ellos, Sucre, recibió una calificación de 81,71 puntos, ubicándose en el nivel satisfactorio. De igual forma, cinco municipios alcanzaron el nivel medio: Balboa con 72,68 puntos, San Sebastián con 72,60 puntos, Sotará con 69,6 puntos, Bolívar con 67,32 puntos, y Timbío con 67,32. Otros cinco municipios fueron evaluados, por los actores clave, como nivel bajo, entre los que se encuentran: La Vega, Florencia, La Sierra, Mercaderes y Patía. En solo dos de los municipios estudiados, esta condición fue percibida como crítica: Santa Rosa y Almaguer, población que obtuvo la peor calificación de los municipios estudiados, con solo 34 puntos.

Aunque se advierte elementos importantes, como la percepción de logros en educación y en desarrollo de metas establecidas en los planes de desarrollo, otros aspectos, como la concertación de las decisiones con la sociedad, la existencia de una buena infraestructura para las administraciones y los resultados en materia de salud y agua potable, siguen siendo bastante modestos. En ese sentido, aunque se percibe cambios, que han redundado en el mejoramiento de algunas de las dimensiones, éstos están lejos de garantizar buenos ejercicios de gobernabilidad, por tanto, debe intentarse aprovechar la actual coyuntura, para ajustar los planes de desarrollo a las nuevas políticas públicas resultado de las negociaciones.

Participación, Decisión Pública y Control Social. La situación es percibida como más crítica de lo que podría suponerse por la información secundaria, en la mayoría de los municipios. Así, solo Sucre obtuvo una calificación que lo ubicó en el nivel satisfactorio. Sotará, por su parte, mantuvo el nivel medio de las fuentes institucionales. Sin embargo, los restantes once municipios presentaron resultados que ubicaron esta condición como crítica.

Como amenazas a la participación, se identifica las prácticas vinculadas a la política tradicional como: el clientelismo, la politiquería y la exclusión, así como, la presión de los grupos armados y las dificultades relativas al sistema electoral. Estos aspectos generan, a su vez, escepticismo, que se refuerza por la falta de formación política y las dificultades derivadas de la ausencia de información, en especial, frente a la debilidad de los procesos de rendición de cuentas. Las instituciones deben fortalecer su acción para protección de líderes y organizaciones sociales, y su lucha contra la estigmatización por parte de grupos paramilitares, contradictores al proceso de paz. De esta forma, mejorar este aspecto requiere de esfuerzos institucionales y sociales, pero ante todo, voluntad política por parte de los diferentes actores con intereses en los municipios.

Superación del conflicto social y armado, garantía del DDHH y respeto a la diversidad

Étnica y Cultural. En el caso de las fuentes primarias, el panorama parecería ser menos preocupante que en las institucionales. De hecho, en cuanto a percepción comunitaria de esta dimensión, Sucre alcanzó una puntuación que lo ubicó en el rango sobresaliente, mientras que, Sotará mantuvo el rango que obtuvo de las fuentes secundarias, siendo ubicado en el nivel satisfactorio. En Bolívar, la condición alcanzó el rango medio, y en cuatro de los municipios, se obtuvo un nivel bajo, para esta condición. Los restantes seis municipios fueron ubicados en el rango crítico. De estos últimos, Florencia con 37,3 puntos, fue el municipio que obtuvo la peor calificación.

En lo que se refiere a los grados de coincidencia, se advierte un buen nivel de correspondencia, entre fuentes primarias y secundarias. En todo caso, aunque existe una generalizada percepción de mayor seguridad, debido a las negociaciones –pues han menguado ataques y tomas guerrilleras a los pueblos–, preocupa la exterminación selectiva de líderes comunitarios, al igual que la violación de los derechos a la diferencia, encarnados en el papel jugado por indígenas afros y otros grupos históricamente excluidos; hay pocas iniciativas de paz y espacios para la construcción de diálogos en los municipios, que permitan arreglos negociados. Esto hace pensar que, en la subregión no existen condiciones para que este componente de la gobernabilidad sea desarrollado, de manera favorable.

3. A manera de conclusión

Las estrategias de Gobernabilidad que se trabajaron a partir de los resultados, comprendían un objetivo general y un específico, en relación a la condición a mejorar; y una serie de actividades posibles, que no necesariamente requerían de recursos económicos para su realización, pero sí de la colaboración de instituciones y responsables directos

para llevarlas a cabo, en unos tiempos establecidos por los mismos participantes.

Este ejercicio se desarrolló con los actores clave entrevistados, y en algunos municipios, se contó con la participación de autoridades de la administración. Estos puntos generales, que se trabajaron y discutieron en los municipios, alrededor de las debilidades encontradas, para cada uno de los componentes de la Gobernabilidad, esbozan algunas conclusiones del camino a seguir, que las mismas comunidades afectadas proponen.

De cara al componente “Visión Estratégica Compartida”, sobresale: la necesidad de formar líderes, para renovar cuadros políticos del municipio; el fortalecimiento de las organizaciones sociales, a través del acompañamiento en los procesos organizativos y de ejecución de proyectos, con gestión y asignación de recursos por parte del Estado; la difusión de la información de los Planes de Desarrollo, ante el público y entidades nacionales; el diálogo fluido con los actores del municipio, para hacer pública la falta de visión estratégica a largo plazo y establecer mecanismos, para proponer la visión a veinte años. De igual manera, se requiere de campañas pedagógicas para electores, a través de foros, con la participación directa de las Juntas de Acción Comunal, medios de comunicación local, líderes e instituciones educativas, mesas de concertación departamental, para articular de esfuerzos en la concertación de una misión - visión departamental.

Avanzar en la condición de “Liderazgo Legítimo y Transformacional” exige, según la sociedad civil, la instauración de serios procesos de rendición de cuentas y control social, informes periódicos de seguimiento y evaluación de las políticas planteadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, participación efectiva por parte de la sociedad civil en la toma de decisiones, mejoramiento de relaciones institucionales, realización de talleres o eventos para información de la gestión realizada por los líderes comunitarios, sociales y de las Juntas de Acción Comunal y una efectiva articulación de los Planes de Desarrollo Municipal con el Plan Nacional de Desarrollo, generando indicadores y métodos de

evaluación, desde su propia formulación, que permitan la realización de eficientes veedurías ciudadanas.

El avance en la “Relación Constructiva entre Sujetos Formadores de Región” requiere capacitar a las instituciones relacionadas directamente con la comunidad (Concejo municipal, Juntas de Acción Comunal, veedurías ciudadanas), en: la formulación y presentación de proyectos, ante los diferentes entes de gobierno; la divulgación de información institucional; la formulación de planes, programas y políticas, ajustados a la realidad de los diferentes municipios; y, la articulación de todos los sectores, en torno a mesas de diálogo y concertación, en procura de generar eficientes mecanismos de lucha contra la corrupción, juzgada, desde las comunidades, como un problema que afecta, considerablemente, el desarrollo armónico de esta condición.

Evolucionar en el “Desempeño de la Institucionalidad Pública” demanda: el fortalecimiento de la plataforma tecnológica y el mantenimiento de equipos, con que cumplen sus labores los funcionarios públicos, en las diferentes localidades; una reestructuración administrativa, que obedezca a las condiciones de participación y liderazgo nacientes en los municipios; mejorar las metodologías de recaudo de impuestos y su inversión, a partir de procesos participativos e incluyentes; y, ajustar las metas y estrategias institucionales, en cuanto a la calidad y cobertura en servicios públicos de primera necesidad para las poblaciones, como son: el abastecimiento de agua potable y saneamiento básico, los cuales deben ser incluidos, como prioridad, en el Plan de Desarrollo.

Para la instauración de un estado óptimo de “Participación, Decisión Pública y Control Social”, se hace imperioso: propiciar espacios, en los que haya participación activa y equitativa de la comunidad en general y demás instituciones públicas; el reconocimiento de los escenarios e instituciones participativas autónomas y movimientos sociales del territorio sin politizarlos; la socialización de mecanismos y normas de participación; la ejecución de las audiencias de rendición de cuentas a la comunidad, por parte de los actores representativos del municipio; mejorar la funcionalidad de las veedurías; y, diseñar un

Plan de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo, de forma participativa y articulados a las políticas nacionales.

Por último, para la condición relativa a la “Superación del Conflicto Social y Armado, Garantía de DDHH y Respeto a la Diversidad Étnica y Cultural”, según los actores comunitarios, se hace necesario: fortalecer la identidad cultural; fortalecer las políticas y programas educativos regionales, dirigidos a todos los sectores de la población; la instauración y el fomento de fuentes de empleo; la legitimación de los movimientos civiles en contra del conflicto; conformar Comités de seguridad; construir Políticas Públicas que incluyan a los jóvenes; difundir y garantizar los principales derechos políticos, culturales y sociales, dentro de la comunidad; y, elaborar planes de contingencia, para atender a las comunidades afectadas por políticas nacionales, como las fumigaciones y erradicación de cultivos de uso ilícito. Todo lo anterior, en el marco de la implementación de los acuerdos de La Habana.

4. Referencias bibliográficas

- Alcántara, Manuel (1995) *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Arbós, Xavier. y S. Giner (1996) *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid, Siglo XXI.
- Cea D’Ancona, María (2005) *Métodos De Encuesta. Teoría y Práctica, Errores y Mejora*. Madrid, Síntesis.
- Ibáñez, Jesús (1994) *La investigación social de segundo orden*. Madrid, Siglo XXI.
- Ruano, Luis (2015) “Gobernabilidad Democrática en el Departamento del Cauca –Colombia: Condiciones, Dimensiones y Variables Fundamentales”. En Bañón, R. y R. Tamboleo, (coords.), *Ideas para la Gobernanza*. Madrid, Fragua.

STALIN BALLESTEROS GARCÍA

Docente Tiempo Completo. Universidad del Magdalena. Magister en Relaciones Internacionales.
ballesteros.stalin@gmail.com

NAREN CAMPO IBARRA

Estudiante de Negocios Internacionales. Universidad del Magdalena.
narencampo140994@gmail.com

CHRISTIAN ZÁRATE GONZÁLEZ

Estudiante de Negocios Internacionales. Universidad del Magdalena.
christianzarateg@gmail.com

Impacto en la prensa internacional de la toma del Palacio de Justicia de Colombia por el M-19. Lectura desde el diario *Le Monde*

Stalin Ballesteros García - Naren Campo Ibarra
Christian Zárate González

1. Introducción

En el presente trabajo, se realizará un análisis del impacto que generó, en los medios de comunicación nacional e internacional, la toma del Palacio de Justicia de Colombia, por parte del Movimiento 19 de abril M-19, haciendo una comparación de este hecho, con otras acciones llevadas a cabo por parte de este grupo insurgente. Se destaca la importancia del evento, no obstante, la inexistencia de documentos referentes a la problemática que está siendo investigada; a pesar de la abundancia de datos y referencias, su conectividad y compilación para entender contextualmente su impacto, no han sido establecidos.

Este artículo se desarrolló con una metodología de técnica descriptiva e informativa, ubicados en el espacio temporal de los años ochenta, específicamente, a partir de 1985. En el presente documento, se gestó una compilación de información correspondiente al Movimiento 19 de abril, la Toma del Palacio de Justicia en Colombia, y el compendio de la prensa nacional e internacional, con respecto a este hecho. Se realizó una búsqueda exhaustiva, entre la prensa local y la foránea, más influyentes de la época, analizando y estudiando detenidamente la información encontrada, para posteriormente, ser tratada como base para este artículo.

Se maneja como hipótesis que, la espectacularidad de la acción de la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19, y la posterior retoma por el Gobierno Nacional, no tuvo la participación necesaria de los medios nacionales e internacionales, debido a la intervención del Ministerio de Comunicaciones, con la prohibición del cubrimiento de los hechos que se estaban llevando a cabo.

Se hace el análisis de un compendio de publicaciones de medios de comunicación, posteriores a la fecha de la ocurrencia de la toma del Palacio, que dan cuenta de la imagen alcanzada por este grupo en el contexto global, donde se destaca, la existencia de un conocimiento parcializado, de la situación política y social del país, lo que desencadenó dicha acción. Se reconoce el efecto que causó la toma del Palacio de Justicia, en la óptica de la Sociedad Internacional acerca del M-19, y la forma en que, todo esto, encausó el final del Movimiento, con la firma del proceso de paz con el Gobierno.

2. Toma y retoma del Palacio de Justicia de Colombia

Para abordar este hecho, se revisa los antecedentes por los que se da el mismo, y se trae a la memoria, el hecho de que, había la intención de un proceso de paz entre insurgentes y gobierno, adelantado, desde su elección, por el presidente Belisario Betancur, que luego daría su primer paso, con la amnistía propuesta en la Ley 35 de 1982; ésta no fue bien aceptada dentro de las esferas de las cúpulas militares, que venían bajo una lógica –que databa del anterior gobierno–, de tratamiento de la insurgencia, contrario a lo que proponía la Ley.

Mientras tanto, las voces de protesta en el estamento militar iban en aumento. En entrevista concedida en octubre de 1982, el entonces Ministro de Defensa, general Fernando Landazábal Reyes, señaló: “Cuando se ha estado a punto de obtener la victoria militar definitiva sobre los alzados en armas, la acción de la autoridad política interviene,

trasformando sus derrotas en victorias de gran resonancia... Esperemos que ésta sea la última amnistía". (Villamizar, 1995: 283, como se cita en Gómez, 2010: 38).

A pesar de la negativa de las Fuerzas Armadas para iniciar un proceso de paz con los grupos guerrilleros –que buscaba entre otras cosas, la reintegración de los insurgentes a la legalidad–, se dio marcha al proceso de negociación, con la oposición de las elites conservadoras, que durante el desarrollo de éste, torpedearían dicho proceso, hecho que se evidenciaría en la carta de dimisión del presidente de la comisión de paz, Otto Morales, (Morales, 1991: 101, como se cita en Gómez, 2010: 41).

El 25 de mayo de 1983, Otto Morales renunció sorpresivamente, señalando en su carta de dimisión que le faltaba al gobierno una tarea muy importante: "[...] combatir contra los enemigos de la paz y de la rehabilitación que están agazapados por fuera y por dentro del Gobierno. Esas fuerzas reaccionarias en otras épocas lucharon, como hoy, con sutilezas contra la paz, y lograron torpedearla. Por ello, nunca hemos salido de ese ambiente de zozobra colectiva"¹

Después de esto, y luego de diferentes acciones violentas por parte del Movimiento, para presionar la negociación y la firma de un acuerdo con el gobierno, y de las Fuerzas Armadas para la obstaculización del mismo, se firma, el 24 de agosto de 1984, el acuerdo de Corinto, por medio del cual, se da una tregua entre las partes, una amnistía del gobierno, y el compromiso del mismo, por la búsqueda de la ejecución de reformas, además del dialogo nacional.

Pero, este proceso no tuvo feliz término, debido a las presiones adelantadas para que este no se llevara de acuerdo a lo programado; después de muchos encuentros negativos y, por las intervenciones de las

1 Carta de renuncia a la Presidencia de la Comisión, en: Morales Benítez, Otto. Papeles para la paz. Bogotá, Editorial Árbol que Piensa, 1991, p. 101.

Fuerzas Armadas para la disolución de la tregua, se logra el retiro del M-19, en junio de 1985 –a través de un comunicado de su dirigente Carlos Pizarro–, aduciendo la falta de garantías y de compromiso del Gobierno.

Luego de la disolución de la tregua y del fracaso de las negociaciones, y la posterior muerte de Iván Marino Ospina, comandante del Movimiento insurgente, en junio de 1985, se decide la realización de una acción de gran propaganda armada, que llevara a equilibrar fuerzas con el Gobierno y que presionara para lograr una nueva tregua y un nuevo diálogo, con mayores garantías para la insurgencia. Este golpe propagandístico había sido planeado para realizarse el día 17 de octubre de 1985, día en que visitaría el país el presidente francés François Mitterrand, para darle mayor propaganda a esa acción, en el plano internacional.

Era necesario, pronto, dar un golpe grande, espectacular y exitoso. Después de estudiar muchas alternativas, el movimiento decidió tomar el Palacio de Justicia, durante la visita del presidente francés, François Mitterrand, para darle una dimensión mundial al asalto. (Semana, 1985).

La operación, propuesta para el 17 de octubre de 1985, tuvo que posponerse debido a que, fueron develados los planes del Movimiento para tomarse el Palacio, a través de la captura de dos guerrilleros, cerca al mismo, con planos de la edificación, y el posterior allanamiento de una casa del Movimiento, donde se halló información sobre las acciones que se pretendía realizar.

Luego de esto, se intensificó la vigilancia en el Palacio por parte de las FFAA, durante cerca de 20 días. Esta vigilancia fue retirada, ante el supuesto de que, una vez conocido el plan, los insurgentes desistirían de la realización del mismo, supuesto que el grupo aprovechó para seguir con la puesta en marcha del juzgamiento al Gobierno.

Desde la investigación adelantada por el Tribunal Especial de Instrucción, creado por el decreto 3300 de 1985, se evidenció el conocimiento que tenían los organismos de seguridad del Estado, sobre las posibles intenciones del M-19, de llevar a cabo una toma armada del edificio en donde tenían su sede la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. (Amaya, 2006: 8).

Como se había hecho en ocasiones anteriores, esta acción de propaganda armada por parte del M-19, tuvo una consigna inmersa, que incluía cuatro puntos a tratar, dentro de los que destacaba, el fallido proceso de paz con el presidente Belisario Betancur. El M-19 realizó esta ocupación, porque concebía que, tanto el Gobierno colombiano como el Congreso de la República, estaban dando muestras de negligencia, agravada por la mala fe y traición a la voluntad general (Diario 5pm, 1987: 3, como se cita en Narváez, 2012).

Las acciones que se llevaron a cabo ese fatídico 6 de noviembre, estuvieron a cargo de algunos de los dirigentes de esta agrupación, debido al contenido político que el mismo enmarcaba, y por el deseo de estos, para reanudar la tregua e iniciar una nueva negociación con el Gobierno, para la consecución de la paz. La Toma del Palacio de Justicia, denominada Operación Antonio Nariño por los Derechos del Hombre, fue realizada por la compañía Iván Marino Ospina, que era dirigida por Luis Otero (Behar, 1985: 405, como se cita en Narváez, 2012).

Esta acción es una muestra más, de la audacia y espectacularidad que enmarcaron el accionar de este movimiento armado, y que buscaba, una vez más, el cubrimiento masivo de los medios, para dar a conocer a la opinión pública, lo que ellos denominaban, el incumplimiento del Gobierno al proceso de paz.

Con esta acción, se pretendía atraer la atención de la opinión nacional e internacional, generando un hecho político; pero el hecho se volvió militar y se le salió de las manos al M-19, produciendo un siniestro, no sólo para la organización guerrillera, sino para todo el país. El M-19 actuó "tomando elementos de la racionalidad de la, justicia burguesa,

pero sin renunciar a la lógica de la justicia revolucionaria” (Aguilera, 2009: 269, como se cita en Narváez, 2012).

3. Análisis de la percepción de la Prensa Internacional respecto al M-19 después de la toma del Palacio de Justicia de Colombia

En Francia, la visión que se tuvo de esta acción, fue la de un hecho noticioso, que no abordó la temática principal, dentro de la cual se desarrolló la toma del Palacio de Justicia, minimizando la intencionalidad de esta. El propósito inicial de la toma había sido aprovechar la visita del presidente francés, para conseguir, al igual que en la previa toma de una embajada, el acompañamiento extranjero, como una forma de presionar al Gobierno de Belisario Betancur, para retomar las negociaciones que se habían disuelto meses antes, pero este hecho no pudo llevarse a cabo, por el descubrimiento de los planes de los guerrilleros días antes de la visita de Francois Mitterrand. El diario *Le Monde* hizo un cubrimiento distante de los hechos, en las ediciones posteriores a la ocurrencia del ataque.

En la edición del ocho de noviembre de 1985, el diario parisino publicó el siguiente artículo, en referencia a los hechos acontecidos en la capital colombiana, durante los días 6 y 7 de noviembre de ese año:

Affrontement à Bogota entre l'armée et la guérilla

L'armée colombienne continuait ce jeudi 7 novembre à donner l'assaut au palais de justice de Bogota, occupé depuis la veille par un commando d'insurgés membres du M-19 détenant des otages. La plupart de ceux-ci auraient cependant été libérés. Selon les premières informations les combats ont fait une vingtaine de morts. (Le Monde, 1985).

En una publicación posterior, el hecho volvió a ocupar las páginas del diario parisino, pero, nuevamente como un cubrimiento noticioso, sin mayores detalles de la situación, ni del contexto real de la misma.

Les morts de Bogota

L'opération de commando suicide lancée par les desperados du M-19 à Bogota et la prise d'assaut du palais de justice occupé par les insurgés mettent sans doute cruellement en évidence les limites de la politique de pacification engagée dès 1982 par le président colombien Belisario Betancur. (Le Monde, 1985).

En esa misma edición, también se publicaron otros artículos, en los cuales se hacía mención a la lectura de un manifiesto en la radio local, a cargo de los que se encontraban a cargo de la operación, y a la forma en que el ejército logró ingresar al edificio, que se encontraba en manos de los miembros del grupo guerrillero, pero, además, del comunicado emitido por un miembro del Movimiento, en el que se revela cuáles eran las verdaderas razones de la toma.

L'assaut contre le palais de justice aurait fait une centaine de morts

À 15 heures, tout était fini. La bataille du palais de justice et sans doute aussi le processus de paix colombien. Le palais n'était plus qu'une carcasse de béton incendiée qui dégorgeait un à un ses cadavres. Soixante cadavres, peut-être une centaine, dont beaucoup carbonisés. Parmi eux, celui du président de la Cour suprême, principal otage de l'opération commencée vingt-sept heures plus tôt, ainsi que cinq autres magistrats. Dans le dernier carré du désespoir, des guérilleros qui s'étaient ceinturés de dynamite pour n'être pas pris vivants par les soldats; et, dans son bureau, le chef de l'État, dont on oubliait la finesse et l'humanité au vu de la boucherie finale, dont il a été inexplicablement le commanditaire. (Le Monde, 1985).

Un communiqué du M-19 SEULEMENT POUR LA VÉRITÉ

Nous avons reçu le communiqué suivant du mouvement de guérilla dit M-19:

C'est tout ce qu'exigeaient les guérilleros du M-19 qui avaient occupé le palais de justice de Bogota: ils ont donné héroïquement leur vie pour la vérité. Leur unique exigence était qu'on publie les documents officiels gardés secrets par le gouvernement. Des documents qui expriment la vérité sur la rupture du processus de paix en Colombie. M. Betancur et son armée étaient tellement compromis par ces documents que le gouvernement colombien, tout en insultant le nom de son pays, a préféré sacrifier la vie de dizaines de personnes plutôt que de céder aux exigences. Avec ce massacre dans le style des pires dictatures, il a tenté de cacher le sang par le sang. Il a essayé de cacher la vérité par le feu. Qu'il ne se hasarde plus maintenant à prononcer le nom de paix, car le monde entier a pu constater que la paix de Betancur est celle des cimetières érigée sur le cadavre de la démocratie. (Le Monde, 1985).

En los siguientes días, se hacen notas respecto a lo acontecido en Palacio, sin ahondar más que, en los hechos que tuvieron lugar allí, sin contemplar el contexto, bajo el cual, se dieron dichas situaciones, y, desconociendo las implicaciones que las acciones desarrolladas por el M-19, traerían para el proceso de paz que iba en marcha, y perjudicando la imagen de Colombia ante el mundo, debido a la forma en que se desarrolló la recuperación del Palacio (retoma), por parte de las Fuerzas Armadas.

Polémiques autour d'un massacre

Le gouvernement colombien a décrété le 8 novembre un deuil national de trois jours après l'assaut donné par l'armée au palais de justice de Bogota occupé par un commando du M-19. On estime que le bilan de cette action s'élève à plus de cent morts.

L'opération lancée par le M-19 est condamnée par l'ensemble des partis politiques colombiens, par l'Église et les milieux d'affaires. Les Colombiens souhaitent la poursuite du processus de paix engagé en 1982 par le gouvernement Betancur. De son côté, la commission de paix chargée de superviser les accords de trêve conclus en 1984 avec différents mouvements de guérilla a décidé d'exclure désormais le M-19 de ces négociations en raison de son "action criminelle". Le M-19 avait unilatéralement rompu la trêve en juin dernier. On estime que l'échec du M-19 pourrait amorcer son déclin. (Le Monde, 1985).

Une commission d'enquête va être créée à la suite des sanglants événements de Bogota. Le M-19 s'explique.

Après l'occupation du palais de justice de Bogota par des guérilleros du M-19, qui a entraîné la mort de quatre-vingt-huit personnes, d'après le bilan officiel, le gouvernement colombien a annoncé la création d'une commission spéciale chargée d'enquêter sur la prise d'otages et les sanglants assauts qui ont suivi. Cette décision fait suite aux vives critiques adressées au président Betancur pour son refus de négociation avec les membres du M-19. Les magistrats de la Cour et du Conseil d'État qui ont survécu au drame ont tenu une réunion agitée samedi 9 novembre avec le ministre de la justice. Ils se sont indignés de la brutalité de l'armée, du refus de dialogue opposé par le gouvernement et du manque de protection policière dans leur lieu de travail. Au terme d'une réunion extraordinaire du cabinet, le ministre de l'intérieur, M. Enrique Parejo, a indiqué que l'enquête sur ces événements allait être menée par un juge spécialement chargé de l'affaire ou par un organisme spécialisé. (Le Monde, 1985).

Posteriormente a los cubrimientos mencionados, el día 13 de noviembre, se publicó una nota, que da cuenta de las afirmaciones de la canciller colombiana en Francia, en donde se vincula al M-19 con los grupos de narcotraficantes del país, dado que la toma se da el día en el que se discutía la adopción de un tratado de extradición entre Colombia y

EEUU. Además, se menciona que, en los medios colombianos, se hacía referencia a que las razones que habían proclamado los miembros del M-19, eran diferentes a las manifestadas en su discurso en radio, y que consistían, en realidad, en un enjuiciamiento al presidente Belisario Betancur, por faltar a los compromisos enmarcados dentro del proceso de paz, que se llevaba a cabo entre el Gobierno y el grupo guerrillero.

*“La collusion entre le M-19 et les trafiquants de drogue est établie
“ nous déclare le ministre des relations extérieures”.*

De passage à Paris, M. Ramirez Ocampo, ministre colombien des relations extérieures, nous a fait une déclaration dans laquelle il affirme que le M19 a partie liée avec les trafiquants de drogue. À Bogota, où le bilan officiel de l’assaut du palais de justice s’élève maintenant à quatre-vingt-quinze morts, un porte-parole du M-19 a admis, dimanche, que cela représentait le plus grave revers pour son organisation. (Le Monde, 1985)

4. Conclusiones: cubrimiento de los medios de comunicación frente de la toma del Palacio de Justicia

Después de haber analizado los acontecimientos que marcaron el camino del M-19 hacia la toma del Palacio de Justicia, se puede establecer unas conclusiones, con respecto a lo que sucedió antes y durante la toma.

A saber, muchos de los paradigmas que se tenía al iniciar la investigación fueron derribados y se hallaron respuestas más aproximadas a la verdad. Ciertamente, el actuar del M-19 no es justificable, siendo sus acciones militares reprochables, porque causaron la muerte de personas que no tenían relación con la lucha, que estaba planteada con anterioridad.

Sin embargo, es incuestionable el hecho de que, hay individuos que se ven empujados hasta estas situaciones, por estar en desacuerdo con la manera en que se manejan los hilos de una nación. Este fue el

caso de los de *Bateman*, personajes que venían de una lucha perpetua con las FARC, quienes decidieron alzarse en armas, bajo el amparo de un nuevo modelo rebelde: el Movimiento Revolucionario del 19 de abril M-19. El camino escogido, por quienes componían este grupo, fue utilizar las armas como método de “escándalo” social, porque consideraron que era la única forma en la que podían hacerse escuchar por el Gobierno, mientras acaparaban la atención de los medios y del pueblo colombiano, que comenzó a simpatizar con aquellos que, una y otra vez, burlaban a las fuerzas militares y dejaban en entredicho la efectividad de su control, su proceder y su poder.

La retoma del Palacio de Justicia fue la muestra de que, el Gobierno colombiano, a través de las Fuerzas Armadas, reprimió el inconformismo, en este caso del M-19, frente a la situación social, política y económica del país, arrasando con todo lo que encontró a su paso. Se ratifica la hipótesis, planteada al inicio del artículo, en la que se establece que, no hubo participación activa, por parte de los medios de comunicación, tanto nacionales como internacionales, debido a la censura impuesta por el Estado y las fuerzas militares, quienes rechazaron abruptamente cualquier método de publicidad para los subversivos y la toma en sí. Esta censura, se constituyó en una de las principales razones, para que se encuentre muy poca información acerca de este suceso histórico, en lo que corresponde a la prensa, así como, a la intervención y declaraciones de organismos internacionales u otros Estados, confinando el hecho al ámbito local, por la conveniencia del manejo de información del proceso y de las personas inmiscuidas en esto, sin importar a que bando pertenecieran.

Se muestra, como una clara prueba concluyente, las interlocuciones mantenidas por la entonces Ministra de Comunicaciones Noemí Sanín, con populares periodistas de Colombia, como Juan Gossaín y Yamid Amat, en las que les hace partícipes de la solicitud de salir del aire, dado que estaban retransmitiendo sus programas en el exterior y esto, según Sanín, le estaba haciendo daño al país. Fue una completa censura y violación a la libertad de prensa, por una supuesta salvaguarda de las

vidas de Palacio y la democracia. Esto indica, contundentemente, que el Estado colombiano utilizó al máximo su poder, para quebrantar a aquellos que se atrevieron a mostrar a la opinión pública lo acontecido, y a su vez, poder avanzar según sus estrategias, para recuperar el Palacio, a cualquier coste.

Periódicos locales, como El Tiempo o El Espectador, tuvieron las primicias acerca de la toma y la retoma del Palacio de Justicia, aunque fueron publicadas al día siguiente del acontecimiento. Los diarios extranjeros New York Times, Le Mondé y El País fueron, de los pocos que levantaron su voz, con notas acerca de lo ocurrido en el Palacio de Justicia de Colombia. Es preciso anotar que, estas presentaciones tuvieron un matiz de superficialidad, debido a la poca profundidad que se pudo obtener acerca de la toma del Palacio de Justicia, por parte del M-19, ocasionada por la censura.

5. Referencias bibliográficas

- Amaya Villarreal, Álvaro, y Gustavo Cote Barco (2006) “La Toma Del Palacio De Justicia: La Reparación Del Daño En Eventos De Violación De Derechos Humanos”, en *Universitas*. Núm 112, julio-diciembre, pp. 317-349.
- Gómez Gallego, Jorge, José Herrera Vergara, y Nilson Pinilla Pinilla (2010) “Informe Final, Comisión De La Verdad Sobre Los Hechos Del Palacio De Justicia”. En *Colección Textos de Jurisprudencia. Primera edición*. Bogotá D.C., Editorial Universidad del Rosario.
- Le Monde (1985) “Affrontement à Bogota entre l’armée et la guérilla”. En *Le Monde*. Disponible en: http://www.lemonde.fr/archives/article/1985/11/08/affrontement-a-bogota-entre-l-armee-et-la-guerilla_2752626_1819218.html?xtmc=palais_de_justice&xtcr=5 (Consultado el 2 de marzo de 2017).
- Le Monde (1985) “L’assaut contre le palais de justice aurait fait une centaine de morts”, en *Le Monde*. Disponible en: http://www.lemonde.fr/archives/article/1985/11/09/l-assaut-contre-le-palais-de-justice-auroit-fait-une-centaine-de-morts_2753356_1819218.html?xtmc=palais_de_justice&xtcr=7 (Consultado el 2 de marzo de 2017).
- Le Monde (1985) “Les morts de Bogota”, en *Le Monde*. Disponible en: http://www.lemonde.fr/archives/article/1985/11/09/les-morts-de-bogota_2752852_1819218.html?xtmc=palais_de_justice&xtcr=6 (Consultado el 2 de marzo de 2017).
- Le Monde (1985) “Un communiqué du M-19 SEULEMENT POUR LA VÉRITÉ”, en *Le Monde*. Disponible en: http://www.lemonde.fr/archives/article/1985/11/09/un-communique-du-m-19-seulement-pour-la-verite_3048313_1819218.html?xtmc=palais_de_justice&xtcr=9 (Consultado el 2 de marzo de 2017).
- Le Monde (1985) “Polémiques autour d’un massacre”, en *Le Monde*. Disponible en: http://www.lemonde.fr/archives/article/1985/11/11/polemiques-autour-d-un-massacre_2752141_1819218.html?xtmc=palais_de_justice&xtcr=10 (Consultado el 2 de marzo de 2017).
- Le Monde (1985) “Une commission d’enquête va être créée à la suite des sanglants événements de Bogota Le M-19 s’explique”, en *Le Monde*. Disponible en: http://www.lemonde.fr/archives/article/1985/11/12/une-commission-d-enquete-va-etre-creee-a-la-suite-des-sanglants-evenements-de-bogota-le-m-19-s-explique_3048196_1819218.html?xtmc=palais_de_justice&xtcr=12 (Consultado el 2 de marzo de 2017).

- Narváez Jaimes, Ginneth (2012) *La Guerra Revolucionaria Del M-19* (1974-1989). Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Semana (1985) "28 horas de terror", en *Semana*. Disponible en: <http://www.semana.com/especiales/articulo/28-horas-de-terror/7206-3> (Consultado el 5 de febrero de 2017).



CUARTA PARTE

GEOPOLÍTICA, SEGURIDAD Y POLÍTICA EXTERIOR



CRISTIAN DAVID ORDÓÑEZ ARCOS

Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Cursante de la Maestría en Desarrollo y Cambio Climático en la misma Universidad. Licenciado en Comunicación Social. Docente de la Escuela Conjunta de Inteligencia Militar. Ha sido analista de temas geopolíticos, de defensa, inteligencia estratégica y coyuntura política para las Fuerzas Armadas del Ecuador. criss_pm3@yahoo.es

La “carrera armamentística” y tendencias geopolíticas en el Asia-Pacífico

Cristian David Ordóñez Arcos

1. Introducción

El presente escrito plantea dos interrogantes. La primera es saber si ¿existe una carrera armamentística en el Asia-Pacífico?, y la segunda es conocer si ¿el ascenso de China en la región y en el mundo es pacífico? En el caso de la primera pregunta es sí, existe una carrera de armamentos, ya que el importante posicionamiento de Asia, como región emergente en las últimas décadas, no solo ha traído crecimiento económico, sino que también, se ha visibilizado en términos militares. El objetivo de ello: estar preparados para zanjar posibles conflictos geopolíticos de larga data y equilibrar fuerzas para enfrentarlos, en el transcurso de los próximos años.

La anterior aseveración no resulta extraña, si se analiza el creciente poderío nuclear regional, la constante modernización de sus armamentos, el alto número de efectivos militares¹, y que cinco de los once países que más gastaron en defensa en el año 2015, fueron precisamente asiáticos (China, Japón, India, Corea del Sur).

La respuesta a la segunda interrogante tiene que ver con la convergencia de las dos principales potencias mundiales actuales: Estados Unidos y China, cuyas relaciones y objetivos con los demás Estados de la región

1 Según “The Military Balance 2015” del International Institute of Strategic Studies, el ejército más numerosos del mundo es el de China con 2 333 000 efectivos, seguido del de Estados Unidos con 1 474 000, el de India con 1 246 000, el de Corea del Norte con 1 190 000, y el de Rusia con 1 037 000. Citado por: (Bueno, 2007: 117), actualización de datos propia.

marcan, de una u otra forma, las nuevas tendencias geopolíticas globales. De momento, se podría hablar de un ascenso pacífico chino debido a la inexistencia, aún, de un conflicto bélico. Sin embargo, la política militarizada del presidente estadounidense Donald Trump², sumada especialmente a los crecientes gastos militares en la región para el 2017 y el próximo año, han caldeado los ánimos, por lo que, pensar en una confrontación a futuro no resultaría excepcional. En tal contexto, existiría un ascenso pacífico, pero con una inminente probabilidad de conflicto, debido a la posición geopolítica de los EEUU.

Este trabajo académico se abordará desde la perspectiva de la geopolítica clásica, entendida como aquella que “designa en la práctica a todo lo relacionado con las rivalidades de poder o la influencia sobre determinados territorios y sus posiciones” (Lacoste, 2008: 8). La razón es que el Estado será considerado como la unidad fundamental de análisis, para entender, tanto la carrera armamentística en el Asia-Pacífico, como el ascenso pacífico de China, y una alta probabilidad de confrontación militar con Estados Unidos a futuro.

2. Conflictos interestatales latentes en el Asia-Pacífico

La finalización de la Segunda Guerra Mundial no trajo consigo estabilidad para Asia-Pacífico. Al contrario, encendió un alto potencial de conflicto general, ya que desde 1945, esta región, junto con el Oriente Medio, han sido de las más conflictivas del mundo (Zeraoui, 2007: 57). Pese a que podría argumentarse que el número existente de conflictos no es elevado, sí lo son las razones históricas, económicas y territoriales que permiten aseverar lo contrario. Para un mejor entendimiento, las actuales disputas del último tipo, pueden ser clasificadas en torno a tres grandes grupos.

2 Visible con su intervención en Afganistán contra ISIS, el lanzamiento de misiles a bases sirias y las maniobras militares desafiantes contra Corea del Norte.

En primer lugar, la emergencia de China y su papel regional y mundial. A la par de ello, su conflictividad con Taiwán, cuyas implicaciones tendrían repercusiones globales. En segunda instancia, la inestabilidad en la península de Corea. Y finalmente, el rol de Japón frente a estos desafíos, sin dejar de lado a Rusia, que en los últimos años ha tenido un notable acercamiento con China. No obstante, como actor transversal en estos tres momentos, está Estados Unidos, país que, en cierta medida, es el “árbitro, nada imparcial, que garantiza la paz y la prosperidad en la zona” (Bueno, 2007: 118), pero más que ello, ejerce dominio en la región, ante cualquier posible noción de reordenamiento mundial.

2.1. El ascenso, las perspectivas y los conflictos de China

El 11 de septiembre de 2001 significó un cambio en la doctrina de seguridad de los Estados Unidos, pues se centró en el combate y la guerra al terrorismo. Aquello le dio cierto respiro a China, pues parecía “escapar al acoso directo que le venía sometiendo Washington en la década de los noventa, pero no a un resultante cerco geográfico derivado de la mayor implicación norteamericana en Asia” (Soto, 2003: 84). En tal entorno, China entró al nuevo milenio con una visión más global y expansiva, disímil a la regional que había sido su característica el siglo pasado, sin que ello signifique descuidar de sus planes militares la hipótesis de conflicto con EEUU.

La entrada china a la Organización Mundial del Comercio OMC, en 2001, fue uno de los mayores síntomas de esta dinámica, pues comenzó a diversificar sus mercados y a influir en otras regiones como en la suya propia. Es entonces cuando, Washington consideró a Pekín como un “competidor estratégico”, más no como una amenaza a su hegemonía³. De ahí su interés en mantener posiciones geográficas estratégicas

3 Andrew Marshall, ex jefe de la oficina del Pentágono, cree que China no tiene las características económicas y militares para poner en peligro la hegemonía de la primera superpotencia, por su dependencia de las exportaciones y la insuficiente autonomía que la obliga a importar grandes cantidades de energía, alimentos y otras materias primas para su inmensa población. “Esta situación proseguirá por un tiempo muy largo”, pronosticó (Clarín Mundo, 2017).

cercanas en diversos Estados, con el afán de prestarle atención a China, por su capacidad de maniobra e influencia. A diciembre de 2014, según (The Military Balance, 2015), los norteamericanos tenían presencia en nueve países del Asia Pacífico (Isla Diego García, Tailandia, Japón, Corea del Sur, Malasya, Australia, Singapur, Filipinas, Guam), donde acogerían a 84 320 militares.

Pero la preocupación china no solo es EEUU, sino que la tiene al frente de sus costas: Taiwán, territorio que Pekín reclama como su provincia veintitrés, frente a la protesta de Taipéi, de soberanía propia. Lo paradójico del caso es que, ambos “Estados” mantienen una prudente distancia política, pero estrechas relaciones comerciales y de flujos migratorios. Incluso, Taipéi ha llegado a constituirse como el principal inversor extranjero en Pekín, en los últimos años.

Cabe recordar que, desde la vigencia de la Ley Antisecesión, por parte del Congreso chino en 2005, está “legitimada” cualquier acción militar, en caso de que se produzca un intento independentista, por parte de Taiwán. Esta situación desvirtúa, de cierto modo, aquella ecuación que expresa que “a mayor incremento comercial bilateral, menor posibilidad de conflicto bélico” (Soto, 2003: 256), tomando en cuenta la importante alianza militar que tiene EEUU con Taiwán.

Ambos territorios, a más de esta dificultad, se encuentran disputando el Mar Meridional de China⁴, que también es codiciado por Vietnam, y en el que tiene interés EEUU que, no “consentirá” el acceso chino hacia estas aguas. La razón de ello está en que estas contendrían “reservas de crudo equivalentes a las de Europa y Latinoamérica combinadas, según una proyección china” (Soto, 2003: 91)⁵ y son ruta importante del comercio marítimo internacional (por allí transitarían USD 8 000 millones anuales).

4 La Corte Permanente de Arbitraje de La Haya decidió, en 2016, que los reclamos de China sobre el Mar Meridional “no tienen base legal”. Este fallo es vinculante, pero no es ejecutorio; no establece límites marítimos y tampoco fue reconocido por Pekín.

5 Según el Instituto de Ciencia Marina y el Departamento de Ecología y Biodiversidad de la Universidad de Hong Kong, puede contener hasta 1 500 millones de barriles en la zona sur de China y unos 490 millones en las aguas cercanas a Filipinas. (BBC Mundo, 2016).

De ahí que, esta zona sea considerada como el futuro punto de conflicto que marcaría el siglo XXI, en el que se enfrentarían Estados Unidos y China, de forma abierta (fuerza naval), o en una serie de bloqueos o sanciones por parte de organismos internacionales, hacia el país asiático. Esta aseveración adquiere significado, si se analizan los gastos de defensa de ambas potencias; la primera con \$b 596 y la segunda con \$b 215, según los datos de (The Military Balance, 2015). Si bien la relación es de tres a uno favorable a los EEUU, es importante el repunte que ha tenido China en los últimos años (un incremento del 132% desde 2006 hasta 2015, frente a un decrecimiento del -3,9% de EEUU en el mismo período, según The Military Balance 2015), destacándose el desarrollo de industria aeroespacial, la modernización de su flota naval nuclear y el desarrollo de armas de destrucción masiva, bajo la lógica de su Revolución en Asuntos Militares, cuyo horizonte temporal es el año 2019 (Friedberg, 2014: 26). Además, se estima que el país oriental tendría alrededor de 250 ojivas frente a las 7 200 que poseería su contendor americano (ICAN, 2015). A esto se suma que, de todos los países del Asia Pacífico, China concentra el 63,4% del gasto militar, seguido de Japón con el 5,7%, según The Military Balance.

Toda la dinámica china está enmarcada dentro de la potenciación de su Plan Nacional Integral, concepto que a su vez abarca el de Poder de Defensa Nacional. Este está integrado por los recursos estratégicos, la tecnología, la fortaleza militar y la capacidad nuclear. Para la investigadora de asuntos militares, Gracia Abad, esta última acepción bien podría generar un dilema de seguridad en la región, ya que sitúa a China con cierta ventaja respecto a los demás actores de la región (2017: 7). La inquietud, no obstante, es si ante EEUU también. La estrategia china está enfocada hacia la denegación de acceso A2/AD (*Anti-Access, Areal Denial*) que concuerda con la “defensa activa”, doctrina post maoísta que, si bien recurriría a la fuerza únicamente si China es atacada, supone el más mínimo ataque como una amenaza a su soberanía territorial (Abad, 2017: 7). En esta misma lógica, deben ser entendidos sus propósitos de pasar de una marina de aguas marrones a una de aguas azules, pues de esta forma, actuaría más allá de sus bases de tierra y ya con un carácter ofensivo.

En este sentido, es fundamental el fortalecimiento de la cooperación político-militar con Rusia, especialmente después de la crisis en Ucrania, donde China se abstuvo de sancionar a su actual socio, en una muestra del reequilibrio de fuerzas a nivel mundial. Los acercamientos entre ambas naciones se han hecho visibles, incluso en ejercicios militares conjuntos, lo que no necesariamente se traduciría en una alianza militar.

Otro de los dilemas chinos gira en torno a las Islas Spratly, una serie de islas, islotes y arrecifes, que abarcan una superficie de alrededor de 400 mil km², y que son reclamadas también por Vietnam, Taiwán, Filipinas, Malasia, Brunei e Indonesia. Los visos de solución en este caso son mínimos, sin que ello signifique la posibilidad de un conflicto armado. Por el contrario, los avances y las negociaciones de este tema han alcanzado foros regionales como la Asean, donde se suscribió la Conducta de las Partes en el Mar del Sur de China (2001) y el Tratado de Amistad y Cooperación (2003). Incluso aquello ha dado paso para que se “acelere la conformación de la Comunidad Económica del Sudeste Asiático en 2020... que incluye un mecanismo de resolución de disputas” (Soto 2003: 256).

Está claro que, quien tiene más posibilidades de hacerse con las Spratly es China, que ha anunciado la posibilidad de acuerdos de explotación conjunta de los recursos energéticos. Sin embargo, los demás países no perderían más de lo que pudieran ganar con esta alternativa, habida cuenta de los importantes nexos comerciales que mantienen con China. País que, por esta misma razón, no tendría interés de resolver su adjudicación por métodos contenciosos. En este punto, cabe resaltar que el intercambio bilateral entre China y la Asean asciende a USD 230 000 millones, constituyéndose como “la tercera mayor área de libre comercio a nivel mundial” (BBC 2011).

En todo caso, una vez más los Estados Unidos jugarían un rol determinante debido a su cercanía con Vietnam⁶, principalmente, con

6 Este país posee el Sistema de Defensa más moderno de ASEAN. Su gasto militar en los últimos cinco años ha sido ocho veces el del lustro anterior. (Pongsudhirak, 2016, citado en: (Abad, 2017).

quien desarrolla ejercicios y maniobras militares conjuntas en la zona de disputa, con el afán de no favorecer la integración de Asean. No obstante, el distanciamiento frontal de Filipinas con EEUU, para un consecuente acercamiento con China y Rusia en los dos últimos años (2016-2017), ha hecho que, la posición norteamericana en la región, entre en tensión. Esta, desde el año 2012, se manifestó en la estrategia del pivote o rebalanceo⁷ –que incluye conceptos como *Air Sea Battle* (integración de sus sistemas aéreos y marítimos) y *Joint Operational Access* (capacidad de acceso)–, con la que pretende hacer frente a la estrategia china, país que la percibiría como una contención y sería una de las causas para explicar su fortalecimiento militar.

2.2. La inestabilidad en la península de Corea

Si en el caso de China y Taiwán se puede hablar de una visión de mundo compartida, en el de Corea del Norte y Corea del Sur las cosas son totalmente disímiles, pues son sistemas ideológicamente antagónicos. Una vez más, China y Estados Unidos aparecen como actores en este conflicto.

La posición china va más allá de ser “aliado nuclear y la única fuente de comercio para la Corea socialista” (Vidarte, 2013). Su actitud, ante un escenario de conflicto, del que se vería obligado a tomar una clara posición –pues EEUU así lo haría en defensa de la Surcorea y la suya propia– tiene que ver con intereses geoestratégicos. Debe recordarse que la Península de Corea ha sido clave para la seguridad continental china. Basta recordar que, fue precisamente por este espacio, por el que entraron los japoneses en 1937, y donde se desarrolló gran parte de la guerra sino-japonesa de finales del siglo XIX. Esto sería, precisamente, lo que los chinos desean evitar: “una amenaza de invasión, esta vez por parte de los norteamericanos. Sostener al régimen de Pyongyang

7 “concepto estratégico de dominio único estadounidense, que involucra a otros países aliados e interesados del Asia Pacífico, desde posiciones de subordinación, con extensiones de políticas multifacéticas de carácter “duro” y “suave”. (Monzón, 2016).

significa evitar la presencia de tropas estadounidenses en la frontera china, una afrenta inasumible” (Geopolítica Hoy, 2017).

Pero, la posición del gigante asiático en torno a Corea del Norte, es compleja, ya que si bien por un lado, necesita de este país para asegurar su frontera (y los norcoreanos necesitan de China para su sobrevivencia como Estado independiente), por otro contribuye “a un aumento del sentimiento anti-Chino (amenaza china) en la zona, tradicional en Corea del Sur y Japón, pero también en otros países de relevancia estratégica como Vietnam” (Geopolítica Hoy, 2017)). Por ello es que ha preferido desaprobado, en la ONU, las últimas pruebas nucleares de Corea del Norte, como parte de su estrategia de inserción mundial, pero mantener al régimen norcoreano y evitar una reunificación de la Península bajo el dominio comercial y militar de Seúl y Washington (Rhode & Plant, 2013). Con ello, además, sortea la posibilidad de tener, en su país, una avalancha de refugiados norcoreanos, ante el vacío de poder que dejaría Kim Jong-un.

La estrategia estadounidense, por su parte, busca reforzar su presencia castrense en Corea del Sur, con la instalación del Sistema de Defensa Área de Gran Altitud THAAD. Pero, su utilidad no solo es para contener los misiles norcoreanos de corto y medio alcance, sino sobre todo, aquellos que podría desplegar China, en un eventual conflicto. Por ello es que, las recientes acciones militares estadounidenses en Medio Oriente, más que preocupar a Pyongyang, acostumbrado a la amenaza norteamericana, lo haría a Pekín (El Comercio, 2017).

2.2.1. El rol de Japón y Rusia

Ante el repotenciamiento militar de China y Corea del Norte, la estrategia y la doctrina de defensa de Japón ha adquirido tintes de rearme⁸. Todo ello mientras se debate un cambio constitucional que le permita tener

8 Donde destacan sus dos portahelicópteros, submarinos y destructores que ya le permiten proyectar su poderío naval más allá de sus costas.

unas Fuerzas Armadas y no solo contar con las Fuerzas de Autodefensa que, de cierto modo, no le proporcionan esa noción de seguridad para transitar en una región de tal inestabilidad.

Claro está que Estados Unidos, pese a la gran cooperación y la promesa de brindarle un “paraguas nuclear”, no ha podido llenar ese vacío que se complementa únicamente con la soberanía propia. Y más aún cuando no puede disputarla en aspectos no hipotéticos, como es en el conflicto de las Islas Diaoyutai o Senkaku, que han puesto en máxima visibilidad las tensiones entre Tokio y Pekín. De ahí que, desde los círculos nacionalistas japoneses, se reclame jurisdicción sobre esos territorios, que son “líneas marítimas vitales para el funcionamiento de su economía...hacia y desde el Medio Oriente” (Witker).

En tal contexto, la alianza Washington-Tokio-Seúl para hacer frente a una hipotética entre Pekín-Pyongyang y Moscú, no parece descabellada, ante los acontecimientos coyunturales, en el denominado “arco de inestabilidad, que abarca desde el Medio Oriente hasta el Sudeste Asiático” (González, 2009: 4), según percepciones norteamericanas. Arco que, sin embargo, le es funcional para sus intereses, que buscan dividir a la región asiática e impedir procesos de regionalización.

De otro lado, pese a que Japón y Rusia han dado muestras de cerrar sus diferencias por las Islas Kuriles, las tensiones de carácter político podrían reavivar el conflicto. Sobre todo desde que, Rusia y China sanearon sus disputas limítrofes y han optado por un mayor acercamiento, que es mirado con recelo por Japón y doblemente por los EEUU, por la preocupación de que el rearme japonés pueda escaparse de su influencia.

3. ¿Existe una carrera armamentística en el Asia-Pacífico?

Con todos los antecedentes y eventos analizados, es posible hablar de una carrera armamentística en curso en Asia, y especialmente en la zona del Pacífico. De hecho, en 2012, este continente sobrepasó, por primera vez en la historia, a Europa en sus gastos de defensa, según el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, y se espera que, entre 2015 y 2020, el gasto militar en Asia-Pacífico se incremente en alrededor de USD 100 000 millones, pasando de USD 435 000 millones a USD 533 000 millones (Abad, 2017: 11).

China representa el 41% del gasto total regional. Rusia se mantiene en el tercer lugar mundial, con un gasto, en 2015, de USD 66, 4 billones; India se posiciona como el sexto país que más recursos asigna a su defensa con USD 51,3 billones; Japón ocupa la octava casilla global con un presupuesto de USD 40,9 billones; y Corea del Sur, en el mismo período, ocupó el numeral diez con USD 36,4 billones. Se excluye de esta lista a Corea del Norte, por falta de cifras fiables.

A estos datos debe añadirse, el aumento de las importaciones de armamento en Indonesia por 34%, en Singapur por 146%, y en Malasia por 722% (El País, 2010). No muy lejos de esta realidad se encuentra Vietnam, con la adquisición de modernos aviones de combate.

Por si estos números no fueran contundentes, para apuntalar la afirmación de que, en Asia-Pacífico existe una carrera de armamentos, se analizará a la misma desde un aspecto teórico. Para ello, a esta se la comprenderá como los “movimientos reactivos de carácter disuasorio en materia armamentística, por parte de determinados actores que se han sentido amenazados o se han sentido de ese modo, como consecuencia de acciones previas de otros, también en materia armamentística” (Toby, 2013: 580, citado en Abad, 2017: 12).

La probabilidad de que la carrera de armamentos surja, también se da cuando existen dos factores: rivalidad y amenaza territorial, y las siguientes características:

- Motivaciones internacionales más que internas y generalmente bilaterales (China-EEUU, China-Japón, Corea del Norte-Corea del Sur-EEUU)
- Intensas en esfuerzo y rapidez (incrementos alarmantes en la última década)
- Tensión política (declaraciones de líder norcoreano y asunto de Mar de China)
- Específicas en términos operativos (armas nucleares)
- Competencia estratégica (ocupación de islas en disputa, especialmente por parte de China por recursos energéticos)

4. Conclusiones

Asia-Pacífico está en plena carrera armamentística, que se encuentra alimentada por factores geoestratégicos, políticos y económicos, que aumentan la probabilidad de un conflicto futuro. Sería en esta región donde se desataría la contienda, que busque redefinir el equilibrio de fuerzas regionales y globales. La pregunta que resulta es, si sus procesos de integración tendrán la capacidad de ejercer un papel estabilizador.

Si bien China ha desarrollado una importante “diplomacia de comercio”, que le ha permitido tener un acercamiento recíproco con la Asean, la inserción en la OMC, y otras regiones (Unión Europea y América Latina), lo ha hecho sin descuidar sus políticas militares. Por tanto, es un ascenso pacífico por limitación, y de momento, debido a que en la actualidad, no posee capacidades militares (navales especialmente frente a EEUU) desafiantes, ni tampoco el total control sobre sus mares e islas cercanas. China sabe del potencial de su adversario y no ha podido impedir que

este controle posiciones claves, al momento de un conflicto bélico. En lo que está trabajando es en atraer a aliados estadounidenses en la zona y hacerles cambiar de bando (caso Filipinas). Si logra consolidar para sí estos objetivos, la evaluación de su política pacífica podría ser totalmente diferente y funcional, a un conflicto futuro de tintes mundiales.

Estados Unidos continuará siendo un jugador estratégico fundamental, en el Asia Pacífico. Es el único contrapeso hacia la estrategia china, mediante su política de pivote. Por ello, se evidencia su creciente presencia militar en la región y el fortalecimiento de sus alianzas con países de la región. Sus acciones deben ser entendidas con el único fin de hacerle comprender a China, que monitorea de cerca su ascenso, que es percibido como amenazante.

La península de Corea sería una zona de enfrentamiento indirecto entre China y Estados Unidos. A China no le conviene que Corea del Norte ingrese a una guerra con EEUU, pues ello, supondría una alerta máxima, también para su soberanía. Corea del Norte se constituye en una especie de barrera geoestratégica vital para China, razón por la que se descarta su interés, ante una hipotética pacificación de ambos países. Por esto es que las amenazas de Washington a Pyongyang serían, en el fondo, también dirigidas a Pekín.

Detrás de las corrientes nacionalistas de rearme japonés, están intenciones norteamericanas que, buscan que se refuerce su política geoestratégica en Asia, enfocada a la división regional del Asia. Empero, Japón no ha dejado de considerar los importantes lazos comerciales que mantiene con China, por lo que entrar en una dinámica conflictiva tendría dificultades, también para sus intereses.

El siglo XX fue el de la geopolítica. A finales del mismo e inicios del XXI, la geoeconomía tuvo un valor preponderante, para explicar cómo las fortalezas comerciales y económicas de cada país, impedían o sustituían la resolución de conflictos por medios bélicos. Sin embargo, estos dos conceptos pueden ser superados en importancia, a futuro, por el de "geotecnología", entendido como la capacidad que tendrá un Estado

para dominar tecnológicamente e imponer las reglas de juego. En este ámbito, China y Rusia parecerían mantener ventajas frente a Estados Unidos, pues sus usos tecnológicos mantienen proyectos políticos, de Estado, lo cual no sucedería en Norteamérica, donde la tecnología se caracterizaría por la competencia.

5. Referencias bibliográficas

- Abad, G. (2017) “De la Revolución de Asuntos Militares China a la carrera de armamentos en Asia Pacífico”. En IEEE. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEO17-2017_AsumtosMilitares_China_AbadQuintanal.pdf (Consultado el 1 de Mayo de 2017).
- BBC (2011) “El mar que (dicen) enfrentará a China y EEUU” en BBC. Disponible en http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/10/110817_analisis_china_eeuu_sudeste_asiatco_conflicto_tension_vietnam_filipinas_az.shtml (Consultado el 1 de Marzo de 2017).
- BBC Mundo (2016) “Qué repercusión tiene el fallo de La Haya contra Pekín sobre la disputa por el Mar de China Meridional”. En BBC Mundo. Disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36772380> (Consultado el 3 de Mayo de 2017).
- Bueno, R. (2007) “Una nueva carrera en Asia”. *Papeles*, núm. 97, pp. 117-124.
- Clarín Mundo (2017) “Riesgosa estrategia de Donald Trump para someter a China en la guerra comercial y la hegemonía bélica”. En Clarín Mundo. Disponible en, de https://www.clarin.com/mundo/riesgosa-estrategia-donald-trump-someter-china-guerra-comercial-hegemonia-belica_0_B1oq8wQOe.amp.html (Consultado el 2 de Mayo de 2017).
- El Comercio (2017) “El bombardeo en Siria, ¿un mensaje de Trump a Pyongyang y Pekín?”. En El Comercio. Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/bombardeo-siria-mensaje-donaldtrump-pyongyang.html> (Consultado el 3 de Mayo de 2017).
- El País (2010) “Asia se lanza al rearme”, en El País. Disponible en http://elpais.com/diario/2010/11/28/internacional/1290898801_850215.html (Consultado el 28 de Febrero de 2017).
- Friedberg, A. (2014) *Beyond Air-Sea Battle IISS*. Abindong, Routledge.
- Geopolítica Hoy (2017) “¿Cuál es la relación entre China y Corea del Norte?”, en Geopolítica Hoy. Disponible en <https://geopolitica hoy.com/2017/04/27/cual-es-la-relacion-entre-china-y-corea-del-norte/> (Consultado el 2 de Mayo de 2017).
- González Vaguéz, Y. (2009) “Japón: Evolución de la política de seguridad en el

marco de la alianza estratégica con los EEUU”, en *Observatorio de la Economía y la Sociedad del Japón*, enero 2009, p. 4.

- CAN. (2015). “¿Cuántas Armas Nucleares Hay En El Mundo Y Qué Países Las Tienen? (Datos)”, en *Neorika*. Disponible en <http://neorika.com/paises-armas-nucleare/> (Consultado el 1 de Mayo de 2017).
- Lacoste, Y. (2008). *Geopolítica. La larga historia del presente*. Madrid, Editorial Síntesis.
- Monzón, Pedro (2016) “Apuntes sobre la política de ‘Rebalance’ o ‘Pivot’ de los Estados Unidos hacia la región Asia-Pacífico y su relación con la conversión de Japón en un país ‘normal’”, en *Revista Observatorio Iberoamericano de la Economía y la Sociedad del Japón* (enero 2016). Disponible en <http://eumed.net/rev/japon/25/politica.html> (Consultado el 1 de marzo de 2017).
- Rhode, B., & Plant, T. (2013) *Harvard Kennedy School. Belfer Center for Science and International Affairs*. Disponible en <http://www.belfercenter.org/publication/china-north-korea-and-spread-nuclear-weapons> (Consultado el 5 de Mayo de 2017).
- Soto, A. (2003). China y la conflictividad regional: una mirada panorámica. *Cidob D’Àfers Internacional*, núm. 63.
- The Military Balance (2015) *International Institute of Strategic Studies*. Disponible en <http://www.iiss.org/> (Consultado el 1 de Mayo de 2017).
- Toby, R. (2013) “Uncertainty, Salient Stakes, and the Causes of Conventional Arms Races” *International Studies Quarterly*, núm. 57, pp. 580-591.
- Vidarte, Ó. (2013) Punto.edu, en *Puntoedu*. Disponible en <http://puntoedu.pucp.edu.pe/entrevistas/region-asiatica-carrera-armamentista/> (Consultado el 1 de Marzo de 2017).
- Witker, I. (s.f.). *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*. Disponible en <http://www.anepe.cl/2012/12/las-proximas-claves-del-asia-pacifico-la-nueva-politica-de-defensa-de-japon/> (Consultado el 1 de Marzo de 2017).
- Zeraoui, Z. (2007) *La paz y las regiones del mundo*. Monterrey, Fondo Editorial Nuevo León.



GALO CRUZ

Director del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE; integrante del Grupo de Estudios de Seguridad ILDIS / FES; Profesor Honoris Causa de la Academia de Guerra del Ejército y Profesor de Geopolítica en los programas de maestría en Estrategia Militar Terrestre y Marítima. ggcruz@espe.edu.ec

El ambiente geoestratégico Suramericano. Entre certezas e incertidumbres

Galo Cruz

1. Consideraciones iniciales

La región suramericana continúa experimentando modificaciones importantes en los ámbitos político, económico y social. Sin embargo, parecería que, en lo estratégico, no se han producido cambios significativos, sigue siendo una región estratégicamente estable, en la cual, se han desactivado la mayoría de conflictos entre Estados, y la ocurrencia de conflictos bélicos es casi improbable, contrario a la realidad estratégica imperante en la mayor parte del siglo XX. No ocurren, en su territorio, reivindicaciones religiosas fundamentalistas, y se mantiene una impronta cultural, que la aleja de confrontaciones, y por tanto, la posibilidad de que haya manifestaciones xenófobas y radicalismo es menor. Esta característica, relevante y distintiva de las naciones suramericanas, que estaría llamada a colocar a la región en una situación de privilegio, no ha sido aprovechada. Es más, esta condición se ha visto oscurecida por otros elementos, que distorsionan su posicionamiento estratégico en el mundo.

América del Sur sigue siendo un espacio estratégico periférico, en el que, los intereses y prioridades nacionales son considerados vitales y excluyentes; por tanto, se los coloca, siempre, por sobre los intereses e iniciativas regionales. Esta tradicional práctica política de tinte nacionalista hace que, los mecanismos de cooperación e integración, sean limitados, muy débiles, y por lo tanto, inestables. Así también, esto determina la ausencia de una perspectiva común y responsable, sobre

los asuntos mundiales y sobre alineamientos geopolíticos e intereses geoestratégicos comunes.

Desde finales del siglo anterior, se presentaron nuevas preocupaciones, que ocuparon lugares estelares en las agendas de seguridad y defensa de los países de la región; estas perturbaciones se derivaron del nuevo contexto geopolítico y geoestratégico mundial, y han sido especialmente puntualizadas en las agendas, de las grandes potencias mundiales, de las prioridades de los organismos internacionales y de las enseñanzas dejadas por los efectos de las continuas crisis económicas y conflictos políticos, así como también, de los difícilmente identificables intereses de las empresas transnacionales.

A diferencia de los serios conflictos y riesgos a la seguridad, que están presentes en Europa, África y Asia –regiones que ven como el terrorismo, la sobrepoblación, la migración no controlada y los riesgos nucleares, dificultan y amenazan su existencia–, en América Latina son otras las preocupaciones principales. Esta región no experimenta esas mismas problemáticas para su seguridad y defensa, pero lamentablemente, parecería que es una amenaza para sí misma, ya que experimenta una tendencia creciente, como en ninguna otra región del planeta, en lo referente a homicidios, secuestros y otras prácticas violentas contra su sociedad. Además, constituye uno de los centros de actividad más lucrativa e incontrolable del crimen trasnacional organizado, y sus países son, en su mayoría, espacios donde, la corrupción y la impunidad, sentaron sus raíces, donde las mafias organizadas llevan personas y drogas al norte del hemisferio occidental, y reciben en cambio armas y dinero¹.

En el ámbito geopolítico, y según lo expresado por Wolf Grabendorff (2016), se está dando paso a una nueva geopolítica regional, que tiene que ser entendida desde las dimensiones nacional, trasnacional, regional e interregional, y que, debe redefinirse en torno al incremento y extensión

1 La situación estratégica de Suramérica, en el esquema del crimen trasnacional organizado, implica un flujo ilegal de personas y drogas hacia los EEUU y Canadá; en cambio, del norte del mundo, llega a la región contrabando de armas y lavado de dinero.

de la criminalidad organizada, los desplazamientos de fronteras, el aumento de las migraciones, la omnipresencia del ciberespacio y los efectos del cambio climático; por lo tanto, se va dejando de lado esa exclusividad territorial, que marcaba el análisis y accionar geopolítico.

Sobre esta base, y tomando diferentes estudios sobre el contexto estratégico regional, se podría establecer que, las perturbaciones geopolíticas en la región suramericana, apuntan a los siguientes temas centrales:

- Evidente debilidad de los mecanismos de integración, agravados por el deterioro, e incluso, por la ausencia de un sólido liderazgo político en la región. En este sentido, la salida del mapa político regional de Fidel Castro, Hugo Chávez, Néstor Kirchner, el deterioro de la imagen de Lula da Silva y el menor protagonismo de José Mujica y Michelle Bachelet, ha incidido en este debilitamiento.
- Expansión de la violencia y del crimen transnacional organizado, en una región que produce, prácticamente, la totalidad de la cocaína del mundo, y que incluso, ha pasado a ser un importante centro de consumo de drogas ilegales. Suramérica ya no solo es exportadora, ahora es consumidora.
- La conflictividad política y social en los países, a partir del cambio de la dinámica económica regional, ralentizándose su crecimiento y revirtiéndose las tendencias de disminución de la pobreza, además del deterioro de la legitimidad política de los gobernantes, produce las dificultades de gobernabilidad, que se presentan en la mayoría de países.
- La corrupción institucionalizada que salió a la luz a partir de los “Panamá Papers”, seguido por el esquema de sobornos de la transnacional brasileña Odebrecht, que involucró a la mayoría de gobiernos suramericanos, además de muchos otros casos específicos de cada país.

2. El liderazgo e integración regional

Suramérica siente la ausencia de un liderazgo regional, y en este sentido, la cómoda posición que durante muchas décadas detentó el Brasil como “potencia sin hegemonía”, –que le aseguraba un reconocimiento como cabeza visible del espacio suramericano, y a su vez, no le comprometía a involucrarse decisivamente en la solución de los conflictos regionales–, parece ser que cambió. Cuando, el 23 de mayo de 2008, nacía legalmente la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR, y en el mes de diciembre de ese mismo año, era constituido, en Salvador de Bahía, el Consejo de Defensa Suramericano CDS, era evidente que el Brasil surgía como el principal propulsor y líder regional, aprovechando además, una inmejorable oportunidad para copar el mercado regional de armamento, sobre la base de su creciente industria de defensa. Sin embargo, algunos años después, esta potencia regional no ha estado a la altura de las expectativas que se proyectaban, y estas organizaciones, que plasmaban los sueños de integración suramericana, se iban poco a poco diluyendo y convirtiéndose en otra de las múltiples iniciativas de integración, a las que estamos acostumbrados.

Esa ausencia de liderazgo regional, ese rol difuso del Brasil, tiene mucho que ver con la ambigüedad de sus intereses geoestratégicos, que no se definen ciertamente, y oscilarían entre la conveniencia de liderar Suramérica como potencia regional, como país continental, y, la representación de un prestigioso y difícil papel como potencia emergente global, como líder del Atlántico Sur e integrante de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). A esto se suma, ciertamente, la crisis política, económica y social, que enfrenta este gigante suramericano.

En el concierto de las abundantes iniciativas de integración regionales, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC, parecería que es, poco menos, que una reunión protocolaria, entre presidentes y primeros ministros, que no se ponen de muy de acuerdo, y que, como producto de estas reuniones de alto nivel, se elaboran informes no tan decisivos. La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América -Tratado de Comercio de los Pueblos ALBA-TCP, en cambio, al ser una

iniciativa ideológica, producto de liderazgos ya extinguidos, estaría esperando únicamente su acta de defunción.

Ya en el orden de integración económica, la Alianza del Pacífico estaba consiguiendo importantes resultados de integración económica, política, educativa, entre otras, y actualmente, al igual que buena parte de los acuerdos e iniciativas de integración, esperan una clarificación de las políticas gubernamentales norteamericanas; lo mismo pasa con el Mercosur, está en un cierto compás de espera, ante el efecto Trump.

Lo que sí tiene relevancia, es la existencia de las dos alianzas estratégicas vigentes en la región, refiriéndose a las alianzas entre Brasil y Perú, y entre Chile y Colombia, las mismas que respaldan esa constante histórica de que, los acuerdos sustentados en intereses comunes bilaterales, son más estables, en especial si el motivo fundamental que los anima, es el económico.

En este contexto, la alianza estratégica de Brasil con Perú, se inició en el año 2003, buscando establecer una integración profunda entre ambos países, con un sentido de proyección económica, política y social, sobre la base de los siguientes ejes fundamentales: 1) integración física, mediante proyectos estratégicos para la integración de las economías del Norte y del Centro-Oeste del Brasil al Perú y al Pacífico; 2) en temas sociales, especialmente la cooperación en salud y en educación; 3) en cooperación de seguridad, con la integración de Perú al Sistema de Vigilancia y de Protección de la Amazonia SIVAM-SIPAM; 4) en integración fronteriza; 5) en integración económico-comercial, lo que permitió que el flujo comercial entre Brasil y Perú creciese alrededor del 120%, en los últimos diez años (Itamaraty, 2017).

La alianza estratégica entre Chile y Colombia data del año 2010 y tiene cinco ejes fundamentales: energía, minería, defensa, aduanas y cultura. Para llevar adelante esta alianza, los dos países mantienen el Consejo de Asociación Estratégica Chile- Colombia. Esta relación es potencializada porque el 40% de la inversión extranjera en Colombia proviene de empresas chilenas (Holguín, 2015); además de que, el espaldarazo

al proceso de paz y el apoyo para la presencia de Colombia en la Antártica, fortalecieron esta alianza.

Chile, Brasil y Colombia podrían ser consideradas como las potencias regionales visibles en Suramérica. Chile es el país de mayor desarrollo y sus crecientes inversiones de capital privado en Perú, Colombia y Brasil marcan un escenario de cooperación, que aleja la posibilidad de conflictos futuros². Por ejemplo, sólo en Perú, que es el cuarto destino de capitales chilenos, existen aproximadamente 300 compañías araucanas, que actúan en doce sectores económicos, con una inversión, entre los años 1990 y 2016, de 17 339 millones de dólares, correspondientes a un 15,2% del total, proporcionando puestos de trabajo a más de 110 000 personas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017).

Colombia es el aliado estratégico más importante de los EEUU, y actor clave en el norte de la región suramericana: su industria de defensa experimenta un constante desarrollo y se va convirtiendo en un exportador de seguridad, tanto en la instrucción militar como en la provisión de armas ligeras. La firma de la paz entre el Estado y las FARC-EP, con la ilusión de una solución de su conflicto interno, le ha traído, sin embargo, nuevos problemas de seguridad interior, derivados de la necesidad de marcar una presencia permanente del Estado, en todo el territorio nacional, y de solucionar la problemática de la reinserción de víctimas y ex combatientes del conflicto armado. Además, es importante relevar que, Colombia estaría por convertirse en el primer país latinoamericano, en ingresar formalmente a la mayor estructura de seguridad colectiva del mundo, la Organización de Tratado del Atlántico Norte OTAN, como “socio mundial”³ (Pons, 2017). Todos estos elementos, ponen nuevamente en tela de duda, el papel de la UNASUR y del CDS, en la identidad y cooperación regional de defensa.

2 En el período comprendido entre 1990 y 2016, la inversión directa de capital privado chileno en el mundo fue de aproximadamente 114 230 millones de dólares, en más de sesenta países de cinco continentes. Los países en los cuales se realizó una mayor inversión directa fueron Brasil, Argentina y Chile (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017).

3 Esta condición de “socio mundial” en la OTAN, ya la tienen: Corea del Sur, Australia, Japón y Nueva Zelanda.

El Perú es un Estado que se posicionó adecuadamente en el influjo globalizador. En los últimos años, fue una de las economías de mejor rendimiento y crecimiento de la región⁴, esto debido al aprovechamiento de un entorno favorable, cambios estructurales y prudencia macroeconómica, logrando sacar de la pobreza, en la última década, a 6.5 millones de peruanos (Banco Mundial, 2017). Junto con Bolivia y Ecuador, son los países suramericanos que más acortaron las brechas de inequidad; además, estos países son, en cierto modo, atípicos, pues, pese a ser centros de producción y comercialización (Perú y Bolivia) y de exportación de cocaína (Ecuador⁵), mantienen índices muy bajos de violencia, en comparación con sus países vecinos.

El actual presidente peruano, Pedro Pablo Kuczynski, ha evidenciado una presencia más protagonista en el escenario regional y es el mandatario que manifiesta una mayor preocupación, por la situación de conflictividad interna, que se presenta en Venezuela.

3. La violencia y el crimen organizado

A diferencia de las otras regiones del mundo, en las cuales los índices de homicidios y violencia han decrecido o se mantienen por lo menos algo estables, en América Latina esto va en aumento, y es la región más violenta del mundo, por algunos años consecutivos. En el año 2015, presentó una tasa de homicidios de 24 por 100 000 habitantes, equivalente a cuatro veces la media mundial.

En contraste con el resto del mundo, donde los índices de violencia criminal se han mantenido estables o han ido en declive, las tasas de homicidios de muchos países de América Latina y el Caribe han ido aumentando cada vez más desde el final de la Guerra Fría. La región es propensa a escaladas repentinas de violencia, en cuyo

4 La tasa de crecimiento promedio del Perú es del 5,9%.

5 Sólo entre enero y mayo del presente año, se incautaron, en territorio ecuatoriano, 23 toneladas de cocaína.

caso las tasas de homicidios comienzan a crecer en espiral fuera de control, un fenómeno raramente visto en otros lugares. Las elevadas tasas de homicidios no se limitan a una sola subregión, sino que se encuentran en países de Centroamérica, América del Sur y las islas del Caribe (Leggett, Jaitman y Mejía, 2017: 106-114).

Cada 15 minutos, por lo menos cuatro personas son víctimas de homicidio en América Latina y el Caribe; de las cincuenta ciudades más violentas del planeta, diecinueve se ubican en Brasil, siete en Venezuela, cuatro en Colombia, tres en Sudáfrica y dos en Honduras. Caracas se mantiene, por segundo año consecutivo, como la ciudad más violenta del mundo, presentando, en el año 2016, una tasa de 130.35 homicidios por cada 100 mil habitantes (CCSPJP, 2017). Además, Venezuela es el segundo país más violento y peligroso del mundo, después de El Salvador (InSight Crime, 2017). Según datos recogidos por el Observatorio Venezolano de Violencia OVV, en Venezuela “desde 1999 hasta el 28 de diciembre de 2015, se registraron 259 447 muertes violentas” (El Cooperante, 2016). Si a esto se le suma los 21 752 homicidios que, según la fiscalía venezolana, ocurrieron en el 2016 (EFE, 2017), se podría afirmar que en los últimos 17 años, murieron por causas violentas en Venezuela, 281 199 seres humanos.

El costo anual, que representa la violencia para América Latina y el Caribe, es de 261 000 millones de dólares, lo que es igual a lo que la región invierte en infraestructura; en ella, se produce un tercio de todos los crímenes del mundo, y el 90% de ellos no son resueltos (BID, 2017), por tanto, impera la impunidad. En esta región, conocida por sus mandatarios como la “región de paz”, dos de cada tres niños son víctimas de la violencia de hogar o de lugares de convivencia, y uno de cada cuatro es asesinado, por lo que representa también, la región de mayor riesgo para los niños (EFE, 2017).

En Suramérica se produce casi la totalidad de la hoja de coca y de la cocaína que circula en el mundo. En nuestra región, se encuentran los tres primeros productores mundiales: Colombia, Perú y Bolivia

(EFE, 2017). Está ubicado, también, el primer consumidor mundial de crack (Saccone, 2015) y el segundo de cocaína –Brasil–, y por si fuera poco, la región ya no solo es un espacio de cultivo, circulación y exportación de drogas ilícitas; en siete de los países suramericanos, la población consume más cocaína que el promedio mundial⁶, y Uruguay es el de mayor consumo, con relación a la cantidad de su población, su porcentaje (1,8%) supera al de la región norteamericana (Miranda, 2016).

Estas consideraciones afectan y comprometen las expectativas de desarrollo de sus sociedades, distraen importantes recursos, que deberían emplearse en su crecimiento, y además, deterioran la imagen internacional de sus naciones. Los gobiernos, que en su mayoría entraron en desventaja o mal posicionados dentro de la aceleración globalizadora del cambio de milenio, también carecen de la capacidad política para enfrentar convenientemente estos retos a su seguridad y defensa.

Además, Latinoamérica es la región más inequitativa, más desigual del mundo. Si bien en los últimos años, 72 millones de latinoamericanos salieron de la pobreza y 94 millones ingresaron en la clase media, hay 220 millones de personas vulnerables, y por lo menos, 30 millones de personas estarían en peligro de recaer en la pobreza (Fariza, 2016).

4. La conflictividad política y social

Otro aspecto de complejidad es la nueva dirección que tomaron la mayoría de gobiernos suramericanos. En principio, se creyó que la anterior década era una oportunidad, para que el despegue económico de los países, sea acompañado con importantes transformaciones sociales, aprovechando la llegada al poder, de un apreciable número de gobernantes, autocalificados como progresistas o de izquierda; los

⁶ Uruguay, Brasil, Chile, Argentina. Colombia, Perú, Venezuela, en ese orden, están sobre el promedio mundial, que es del 0,4% (ONUDC)

éxitos parecían sustentar esta novedad geopolítica. Sin embargo, unos años después, la situación se presenta contradictoria.

Los gobiernos autocalificados progresistas, afectados por fenómenos coyunturales de la economía y la política mundial, comenzaron a ver disminuidos sus ingresos, saliendo a la luz una serie de elementos ocultos a sus electores. Se presentaron fundamentalmente las siguientes certezas: 1) los gobiernos llamados progresistas se agrupaban en torno a caudillos, que en muchos casos, pretendían representar un mesianismo fuera de época y de la realidad de los pueblos, dejando en un segundo plano proyectos políticos, y olvidándose de la alternancia y emergencia de nuevos liderazgos; 2) estos tendían a querer prolongarse en el poder, cambiando los marcos legales de cada Estado, lo que originó el descontento y abandono de algunos de sus electores; 3) por tener un importante capital político, producto de los triunfos electorales, los gobiernos progresistas evitaron, o por lo menos redefinieron, los mecanismos de control del gasto público, por lo que, se presentaron situaciones de corrupción, no solo nacional sino regional, como es el caso de la constructora brasileña Odebrecht; 4) el modelo de desarrollo no fue sustentable y duró mientras existían buenos ingresos; ante este problema los Estados empezaron un peligroso endeudamiento progresivo, en especial con la banca china, comprometiendo además, la disponibilidad de su patrimonio y recursos naturales.

El norte suramericano ha sido considerado como un arco de crisis, que sumado al triángulo del norte centroamericano, se constituyen en los sitios más violentos del planeta. En la actualidad, los cambios más importantes que se han registrado tienen que ver con la novedad de que, Venezuela se convirtió en el país más inestable y el espectro de su violencia interna compromete la seguridad de los estados vecinos. La limitada capacidad de su gobierno por solucionar la conflictividad interna ha detonado en situaciones de crisis humanitaria y afectación a los derechos de las personas. Esta situación ha escalado, y pese a las iniciativas de la comunidad internacional, amenaza con un final violento e impredecible.

5. La corrupción omnipresente

Cuando la empresa estatal brasileña Odebrecht se declaró culpable, ante la Justicia de Estados Unidos, Suiza y Brasil, sobre el pago de 788 millones de dólares en sobornos desde el año 2001, no hacía sino clarificar una constante en la mayoría de países suramericanos, la sistemática y extendida corrupción. Brasil, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Argentina se dan cuenta, no sólo de la corrupción de muchos funcionarios y decisores políticos, sino también, de la fragilidad de sus mecanismos de control y de su Inteligencia estratégica. “Latinoamérica, un subcontinente muy golpeado históricamente por la corrupción política, la principal lacra que tanto dificulta en algunos países la consolidación de estructuras democráticas y de Estado de Derecho pleno” (El Mundo, 2017).

En aplicación al Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, un país suramericano está entre los diez Estados más corruptos del mundo: Venezuela, el mismo que, ocupa el puesto 166 entre 177 países. Además de Venezuela, los países de peor calificación son: Paraguay (123), Ecuador (120), Bolivia (113). En cambio, Uruguay (21) y Chile (24) sobresalen como los de menor percepción de corrupción, (Transparency International, 2017), siendo atípicos para el resto de la región.

6. Conclusiones

Suramérica es una región estable estratégicamente, pero que presenta fisuras internas, por la preeminencia de los intereses estatales, antes que los regionales.

Los principales problemas de la región son transnacionales, van más allá de las fronteras o territorios estatales, y la respuesta debe ser regional. Estos son: el crimen transnacional organizado y la corrupción e impunidad, derivadas de una frágil institucionalidad de los Estados y la escasa participación política de la sociedad.

El crimen transnacional organizado es la principal amenaza para la región suramericana, y por lo tanto, para sus Estados; mientras más se demoren en enfrentarlo, las organizaciones criminales se hacen más sólidas y tienen cada vez mayores capacidades para maximizar sus negocios, para expandir sus redes criminales.

Unasur y el CDS viven momentos de definición histórica; la ausencia de liderazgo, tanto de una potencia regional, como de altos funcionarios, capaces de interpretar y trabajar por una Suramérica unida, dejaron a esta organización regional en peligro de ser una iniciativa de integración, como muchas otras más.

7. Referencias bibliográficas

- BM (2017) “Perú. Panorama general”, en *Banco Mundial*. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/peru/overview> (Consultado el 17 de Abril de 2017).
- BID (2017) “Crimen conlleva altos costos sociales, públicos y privados en América Latina y el Caribe”, en *Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible en nota de prensa: <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2017-02-03/cuanto-le-cuesta-el-crimen-a-america-latina,11714.html> (Consultado el 3 de febrero de 2017).
- Cancillería- Embajada de Colombia en Chile (2015) “La asociación estratégica es el corazón de esta relación”, en *Embajada de Colombia en Chile*. Disponible en: <http://chile.embajada.gov.co/newsroom/news/2015-10-28/7404> (Consultado el 1 de abril de 2017).
- CCSPJP (2017) “Por segundo año consecutivo Caracas es la ciudad más violenta del mundo; Acapulco la segunda.”, en *Seguridad, Justicia y Paz*. Disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1471-por-segundo-ano-consecutivo-caracas-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-acapulco-la-segunda> (Consultado el 5 de abril de 2017).
- EFE (2017a) “EEUU alerta de que países andinos siguen siendo mayores productores de coca”, en *El Confidencial*. Disponible en: http://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2017-03-02/eeuu-alerta-de-que-paises-andinos-siguen-siendo-mayores-productores-de-coca_1153795/ (Consultado el 2 de marzo de 2017).
- EFE (2017b) “Tasa de homicidio en Venezuela es de 70 por 100 000 habitantes, dice Fiscalía”. En *El Confidencial*. Disponible en http://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2017-03-31/tasa-de-homicidio-en-venezuela-es-de-70-por-100-000-habitantes-dice-fiscalia_1179759/ (Consultado el 31 de marzo de 2017).
- EFE (2017c) “Unicef: Latinoamérica es la región más violenta del mundo para los niños”. *Agencia EFE*, Guatemala. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/unicef-latinoamerica-es-la-region-mas-violenta-del-mundo-para-los-ninos/20000013-3231336> (Consultado el 6 de abril de 2017).
- El Cooperante (2016) “El milagro de Chávez en la Tierra: Más de 250 mil asesinatos en revolución”, en *El Cooperante*. Disponible en: <http://elcooperante.com/el-milagro-de-chavez-en-la-tierra-mas-250-mil-asesinatos-en-16-anos-de-revolucion/> (Consultado el 15 de marzo de 2017).

- El Mundo (2017) “La corrupción, una gran lacra en América Latina”, en *Editorial El Mundo*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/opinion/2017/02/12/589f57f1ca4741b9588b45ea.html> (Consultado el 12 de Febrero de 2017).
- Fariza, Ignacio (2016) “La prioridad es que quienes salieron de la pobreza no vuelvan a caer”, en *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/09/29/actualidad/1475184183_766726.html (Consultado el 30 de Septiembre de 2016).
- Grabendorff, Wolf (2016) “América Latina: una nueva geopolítica”, en *UN periódico, Universidad Nacional de Colombia*. Disponible en: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/america-latina-una-nueva-geopolitica.html> (Consultado el 13 de Febrero de 2017).
- Unidad Investigativa sobre Venezuela (2017) “Venezuela se enfrenta al aumento de homicidios en 2017”, en *InSight Crime, Centro de Investigación de Crimen Organizado*. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/venezuela-se-enfrenta-al-aumento-de-homicidios-en-el-2017> (Consultado el 10 de enero de 2017).
- Itamaraty (2017) “Acuerdos con la República del Perú”, en *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/es/ficha-pais/11662-republica-del-peru> (Consultado el 23 de abril de 2017).
- Lazary, Carlos A (2013) “Integración Perú Brasil 10 años después”, en *edu*. Disponible en: <http://puntoedu.pucp.edu.pe/opinion/integracion-peru-brasil-10-anos-despues/> (Consultado el 23 de abril de 2017).
- Leggett, Ted; Jaitman, Laura y José Antonio Mejía (2017) “Homicidios y crimen organizado en América Latina y el Caribe”. En BID y E. Laura Jaitman (Ed.), “Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe”. Washington, BID. Pp. 106-114.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2017) “Presencia de inversiones directas de capitales chilenos en el mundo (1990 – diciembre 2016)”, en *Departamento de Inversiones en el exterior 2017*. Disponible en: https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/000_Presencia-ID-Cl-en-mundo-1990-dic2016.pdf (Consultado el 4 de mayo de 2017).
- Miranda, Boris (2016) “Por qué Sudamérica es donde más crece el consumo de cocaína en el mundo”. En *BBC Mundo*: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-36669258> (Consultado el 28 de marzo de 2017).

- Pons, Juan (2017) "Inminente entrada de Colombia como país socio de la OTAN", en *defensa.com*. Disponible en: <http://www.defensa.com/colombia/inminente-entrada-colombia-como-pais-socio-otan> (Consultado el 3 de Mayo de 2017).
- Saccone, Valeria (2015) "Brasil en la encrucijada: legalizar la marihuana o saturar sus prisiones", en *El Confidencial*. Disponible en: http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-09-14/brasil-en-la-encrucijada-legalizar-la-marihuana-o-saturar-sus-prisiones_1016256/ (Consultado el 12 de marzo de 2017).
- Transparency International (2017) "Índice de Percepción de la Corrupción 2016", en *Mapa mundial de la corrupción (según IPC 2016)*: Disponible en: http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/america_ipc-2016.pdf (Consultado el 10 de febrero de 2017).
- Vega, Miguel (2017) "Alianza Estratégica Perú – Brasil", en *Capebras. Cámara Binacional de Comercio e Integración Perú–Brasil*. Disponible en: <http://capebras.org/?q=node/6> (Consultado el 2 de abril de 2017).



YOAN ISRAEL VIAMONTE GARRIDO

Analista de Inteligencia Científica y Tecnológica, Observatorio Cienciométrico “Centro de Inteligencia Competitiva Académica” INCOMAC, Universidad de Holguín, Cuba. Máster en Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, Cátedra Ciencia, Tecnología e Innovación CTS+I, Universidad de La Habana, Cuba. Diplomado en Inteligencia Empresarial, Instituto de Información Científica y Tecnológica IDICT, Cuba.
Email: joanviamontes@gmail.com

La Inteligencia Científica y Tecnológica para el Desarrollo en la capitalización de las diásporas latinoamericanas altamente calificadas: una cuestión de Seguridad Nacional

Yoan Israel Viamonte Garrido

1. Introducción

El fenómeno de la globalización económica y financiera comenzó a consolidarse en la década de los años setenta del siglo pasado, con la expansión del libre comercio asociado a una hipersegmentación del mercado, como parte de una creciente transnacionalización empresarial. Asimismo, la globalización económica se vio propulsada, tanto por el desarrollo de las industrias asociadas a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TIC, como, paralela y sinérgicamente, por la Revolución Tecnocientífica, que se encuentra aún en pleno proceso de profundización, y cuyas ramas mayores han sido la Biotecnología, la Bioelectrónica, los Nuevos Materiales y la Nanotecnología. Estas ramas tecnocientíficas, a su vez, producen el cambio hacia un nuevo paradigma tecnoeconómico, conocido como *“forging ahead and catching up*, es decir, aprovechar las ventanas de oportunidad y dar alcance en la carrera del desarrollo” (Mazzei, 2011). La Revolución Tecnocientífica, asimismo, no solo propulsó la globalización financiera, de bienes y servicios y la movilidad internacional de personas, sino que, cambió los cimientos mismos, tanto del desarrollo económico mundial, como de las relaciones internacionales, en los que, se pasó de la expansión y multiplicación de bases militares, la potenciación del poder de fuego, y el perfeccionamiento de las flotas navales y de su

equipamiento tecnológico –prevalecientes hasta inicios de la década de los años noventa del pasado siglo–, a los actuales escenarios de guerra económica mundial, los cuales involucran no solo a las economías más desarrolladas sino que, al mismo tiempo, “succionan” las economías periféricas a nivel global; dentro de las últimas, indudablemente, se ubican la mayoría de los países latinoamericanos. Este contexto también se signa por una ambivalencia del tipo “alianza - antagonismo” en las relaciones Estado - Corporaciones Transnacionales, ya que por primera vez, los Estados *“deben compartir espacio con los actores privados que pueden, en ciertos casos, disputarle el protagonismo y cuyas posturas van desde la complementación al antagonismo con aquel o aquellos, en una relación de veloz dinamismo”* (Cirino, 2016). Al mismo tiempo, las batallas geoeconómicas globales se caracterizan por una *“muy singularmente fuerte innovación tecnológica”*. (Olier, 2013: 12). Es así como, la Seguridad Geoeconómica de un Estado – Nación será tan débil o formidable, como lo sean las capacidades creadas por sus Sistemas Nacionales de Innovación SNI. Asimismo, la potencia de los SIN, manifiesta en las ventajas competitivas de los productos nacionales en el mercado internacional, será directamente proporcional a la capacidad de asimilación y explotación de nuevos conocimientos, derivados de las reservas nacionales e internacionales de Capital Intelectual, por parte del sector productivo nacional. A este respecto, América Latina padece el crónico mal del éxodo de crecientes cantidades de talento humano, hacia el Norte global, en busca de mejores oportunidades. A su vez, la desconexión de este vital recurso económico en fuga, con los sistemas de Ciencia e Innovación Tecnológica y productivo de sus países de origen, ha sido un factor determinante en la ausencia de potentes SNI en el subcontinente, y por ende, de un poco equilibrado desarrollo económico y social. A este respecto, como se demostrará más adelante, el principal escollo que presentan los países latinoamericanos para su desarrollo, frente a este fenómeno de *brain-drain*, con connotaciones de Seguridad Nacional, desde el punto de vista de una agenda de Seguridad Geoeconómica, no ha sido la fuga del talento hacia países del Norte global *per se*, sino la ausencia de mecanismos para la capitalización y reconexión de estas reservas, con los sistemas nacionales de Ciencia e

Innovación Tecnológica y del sector productivo, y la escasa participación que en ello tiene el Servicio Exterior latinoamericano, máxime cuando ni siquiera existen agendas explícitas de Seguridad Geoeconómica en la región.

2. La Seguridad Geoeconómica y los Sistemas Nacionales de Innovación SNI: una relación de proporcionalidad directa

Respecto del nuevo contexto de guerra económica –que siguió al fin de la Guerra Fría, y que terminó sustituyendo la Geopolítica basada en el *hard-power* por la Geoeconomía basada en el *soft-power*–, fue por primera vez abordado por Edward Luttwak, en 1993, en su libro *The Endangered American Dream*, en el cual la describió como: “la geoeconomía mide el progreso mediante la participación que un determinado producto alcanza en el mercado, en lugar de centrarse en el avance que una fuerza militar realiza sobre el mapa”. (Olier, 2013: 12). El cambio de paradigma tecnoeconómico, del que se ha hablado antes, significó, por parte de los países más industrializados, la implementación de agendas de Seguridad Geoeconómica, que actualmente, prueban una falta de evolución adaptativa en la creación de capacidades de respuesta, ante las contramedidas geoeconómicas de los adversarios, como ilustra el caso de los propios EEUU, en contraste con el rápido desarrollo, que a este respecto, muestra China. Dadas las altas implicaciones de Seguridad Nacional, que significa la guerra geoeconómica global para cualquier Estado, debe significarse la competencia e intervención, que en el diseño e implementación de una agenda de Seguridad Geoeconómica deben crear los Servicios de Inteligencia latinoamericanos, una agenda focalizada en el desarrollo de potentes SNI. A este respecto, la respuesta de América Latina como región es casi inexistente, con las excepciones de Chile, Costa Rica y México, países que, según el Informe Mundial de Innovación 2016, obtuvieron en el Índice Global de Innovación 2017, los lugares 46.º, 53.º y 58.º respectivamente, entre un total de 127 posiciones, en el

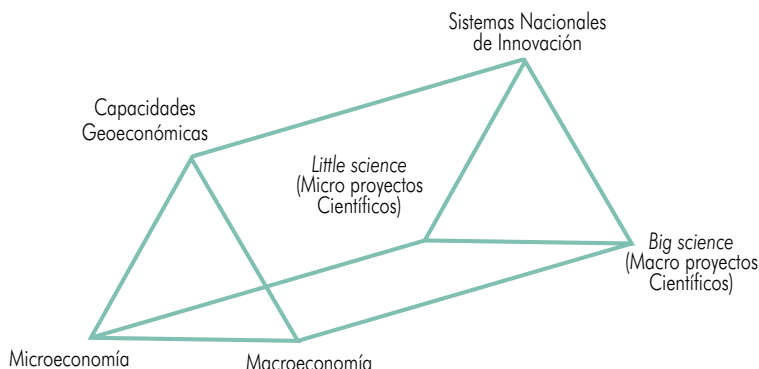
ranking mundial. En lo anterior, se evidencia, infelizmente, lo expresado por Marcelino Cerejido quien expresó que “América Latina ya ha aprendido a investigar, pero ahora necesita aprender a hacer ciencia, es decir, vincular la infraestructura científica y tecnológica con el aparato productivo” (Núñez 2007: 86). La mejor evidencia de lo anterior, es el hecho de que, América Latina alberga economías predominantemente primario-exportadoras, con bajos índices de valor agregado en sus carteras de servicios y productos de exportación, que resultan comparativamente poco competitivos en el mercado internacional, todo lo cual, tanto lastra las economías latinoamericanas, como las despoja de un escudo geoeconómico efectivo. Mientras, América Latina no da asomo de adaptarse a estos escenarios de guerra económica, resulta preocupante el hecho de que, según Cirino, “en el mundo occidental la transición de la geopolítica a la geoeconomía se mueve lentamente, hoy, es China el país que sigue más de cerca una lógica Geoeconómica. China está haciendo un constante trabajo para mostrar al mundo, en particular a América Latina y África que ellos son la “nueva alternativa”, la mejor opción entre el viejo modelo de la URSS y el mercado occidental a la vez que se aseguran una constante provisión de las materia primas que necesitan”. A partir de lo antes expresado, América Latina corre el riesgo de ser económica y comercialmente tragada por el expansionismo chino, y de otras potencias, sean tanto Estados-Nación o sean del tipo Estados Corporativos Globales Transnacionales (Vargas, 2006). Si nuestro subcontinente no desarrolla capacidades de Seguridad Geoeconómicas, asociadas al desarrollo de dinámicos SIN, sustentados estos a su vez, en un mecanismo cooperativo de Inteligencia Científica y Tecnológica para el Desarrollo ICTD –que más adelante se abordará en detalle–, no solo estará posponiendo para un futuro indefinido el reclamo-aspiración del Desarrollo Sostenible, sino la propia integridad y supervivencia de los Estados-Nación latinoamericanos.

Como pretendo demostrar con la Figura 1, las Capacidades Geoeconómicas de un Estado serán directamente proporcionales a la potencia de sus Sistemas Nacionales de Innovación, en tanto que, por una parte, la Microeconomía o Desarrollo Local se nutre y fortalece con los

Microproyectos Científico - Tecnológicos y de Innovación (*Little Science*) que generan las Universidades u otros Centros de I+D+i, emplazados en dicha región, provincia o municipio, (interacción que se representa con la arista de la izquierda), mientras que, por otro lado, la capacidad de dichos proyectos locales para integrarse con otras Universidades y Centros de I+D+i, para conformar Macroproyectos Científico –Tecnológicos y de Innovación (*Big Science*), que desemboquen en la creación de Empresas y Sectores Industriales de Alta Tecnología, Parques Tecnológicos y Zonas de Desarrollo Económico, para la producción de bienes y servicios exportables, con cada vez mayor contenido innovador, se traduce en el incremento de las capacidades competitivas de los productos nacionales, y por tanto, coadyuva al posicionamiento geoeconómico nacional, en el mercado internacional. Deseo hacer énfasis en, la necesidad de articulación entre los aspectos locales y nacionales en la Seguridad Geoeconómica, relación Microeconomía–Macroeconomía, así como en, la complementación simbiótica y dinámica entre Proyectos Microcientíficos, irradiando en el Desarrollo Local, con los Proyectos Macrocientíficos, que agrupan a Universidades y Centros de I+D+i, distribuidos a lo largo y ancho del país, sean de naturaleza privada y pública, de tipo empresarial y académica, en respuesta a los Planes de Desarrollo Nacional, con fuerte respaldo financiero mixto, equivalente a, entre el 3% o el 5% del PIB nacional, por concepto de Gasto Interno Bruto en Investigación y Desarrollo GIBID, cuyo monto es deducible, a partir del cociente obtenido de la división GIBID/PIB, como acertadamente expresara Núñez (2007: 95).

Figura N°. 1

**PRISMA TRIANGULAR DE SEGURIDAD GEOECONÓMICA:
LAS CAPACIDADES GEOECONÓMICAS Y LOS SISTEMAS NACIONALES
DE INNOVACIÓN EN PROPORCIONALIDAD DIRECTA**



Fuente: elaboración propia.

3. Los servicios de Inteligencia nacionales en los contextos de Seguridad Geoeconómica: Inteligencia Económica IE, Inteligencia Empresarial Competitiva IEC e Inteligencia Científico Tecnológica ICT

No sería posible abordar el fenómeno de la Seguridad Geoeconómica sin hacer referencia a la participación activa, que en ella tienen, los servicios de Inteligencia nacionales, específicamente, la Unidad de Inteligencia Económica **IE**, adscrita a la Dirección de Inteligencia Nacional, realizada desde y para el Estado (Oriel, 2013:15). Según este autor, el servicio de IE tiene como misión sustantiva la detección,

tanto de debilidades y fortalezas como de amenazas y oportunidades, que se presenten en los entornos interno y externo, con implicaciones económicas y geoeconómicas, aplicando la clásica matriz DAFO, en apoyo a la planificación estratégica del desarrollo económico nacional. Valga aclarar que, el concepto de IE no implica las acciones ofensivas de Espionaje Económico e Industrial, caracterizados estos, por la conducta antiética y su carácter criminal ante el Derecho Internacional, si bien, sí incluyen las medidas activas de carácter defensivo ante las acciones ofensivas, mediante procesos de Contrainteligencia Económica. En la región latinoamericana, lamentablemente, la IE suele asociarse y practicarse, casi exclusivamente, en el contexto del combate de los delitos económico – financieros, pero, con roles poco activos en el estudio estratégico de las amenazas y oportunidades que, desde una perspectiva de Seguridad Económica y Geoeconómica, las condiciones externas del mercado mundial les puedan representar, cosa que sí realizan, como parte de su cultura económico – industrial, los países más industrializados. España la ha adoptado desde hace relativamente poco tiempo, en cambio, con mayor intensidad y antigüedad, lo vienen haciendo China, Estados Unidos, Japón, y Rusia; si bien, China gana en liderazgo mundial en aplicar la IE, en agendas concretas de Seguridad Geoeconómica. Ciertamente, una evolución y reorientación de los servicios de IE latinoamericanos requerirá que sus Estados establezcan, tanto una agenda de Seguridad Geoeconómica, como el que sus comunidades de Inteligencia Económica o Estratégica (cuando se trata de aquella que sirve directamente al Gobierno), se articulen para conformar una red de interinteligencias cooperativa, junto a las instituciones nacionales que realizan Inteligencia Empresarial Competitiva IEC e Inteligencia Científico Tecnológica ICT, en sus sistemas nacionales de Ciencia e Innovación Tecnológica. Una agenda de Seguridad Geoeconómica, solo podría ser efectiva, si logra crear un mecanismo de cooperación y articulación, entre los servicios anteriores y su intervención en las agendas nacionales para el Desarrollo Económico, desde lo local hasta lo global. La cooperación entre esta tres tipologías de Inteligencia, a partir de sus actores-instituciones clave en los SIN,

está incorporada como cultura y método en países como EEUU, donde por ejemplo, el Departamento de Ciencia y Tecnología de la Agencia Central de Inteligencia “se asocia con muchas otras organizaciones en la Comunidad de Inteligencia, el Ejército, la Academia, los laboratorios nacionales y el sector privado para lograr el éxito de la misión” (CIA, 2015). En países donde, los sistemas de IE, ICT e IEC sean inexistentes o no estén desarrollados, correspondería a los servicios de Inteligencia del Estado, crear las condiciones para la existencia de estos “anticuerpos” geoeconómicos, que garanticen tanto el Desarrollo Nacional como la competitividad internacional, mientras construyen y consolidan sus SNI. Sin embargo, de no existir mecanismos de cooperación entre los actores clave de los SNI, a saber, el Gobierno, la Industria y las Universidades y otros Centro de I+D+i, cimentados sobre una agenda de Seguridad Geoeconómica, tampoco se desarrollarán mecanismos de cooperación de interinteligencias, como el aquí propuesto. Es por ello que, como paso previo a la creación del mecanismo de interinteligencias, considero que debe crearse primero, un mecanismo del tipo Consejo Interinstitucional para el Desarrollo Nacional CIDN, el cual estaría compuesto por los Ministerios y otras instituciones acompañantes, que participan en la gestión estratégica del Desarrollo Nacional, en todas sus aristas: político-jurídica, educativa, educativa superior, científico tecnológica, económica, más el director de la Unidad de Inteligencia Económica, así como un delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores. El rol de este último, procedo a explicarlo más adelante, cuando aborde el rol del Servicio Exterior, en la capitalización del talento humano altamente calificado, en las diásporas latinoamericanas.

4. La Inteligencia Científica y Tecnológica para el Desarrollo ICTD: mecanismo de interinteligencias de respuesta a la Seguridad Geoeconómica Nacional

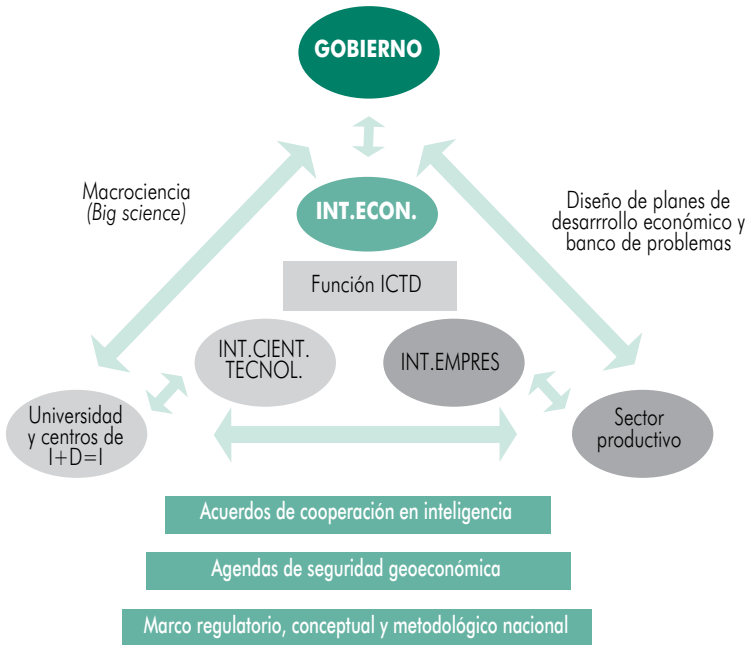
En este trabajo, se propone como concepto de Inteligencia Científica y Tecnológica para el Desarrollo ICTD al: mecanismo de cooperación entre las instituciones de Inteligencia Científico Tecnológica y las de Inteligencia Empresarial Competitiva, y a su vez, de estas con los servicios de Inteligencia Económico Estratégica del Estado, y bajo la coordinación y control del mismo, con el fin de apoyar las estrategias nacionales y sectoriales del Desarrollo Nacional, mediante la construcción de los Sistemas Nacionales de Innovación, desde lo local hasta lo nacional, a partir del desarrollo de proyectos micro y macrocientíficos, que consoliden tanto la Seguridad Económica como Geoeconómica nacionales.

Como se puede observar en el Modelo que se propone en la Figura 2, en el Consejo Interinstitucional para el Desarrollo Nacional CIDN, el Estado encabeza y coordina las interrelaciones entre los actores clave de los SIN, mediante la elaboración de los Marcos Regulatorios, Conceptuales y Metodológicos, que creen a su vez, las condiciones para que, dentro de una agenda de Seguridad Geoeconómica, los servicios de IE, ICT y de IEC, puedan concretar Acuerdos de Cooperación en Inteligencia, cuyas sinergias diádicas y holísticas dinamicen los marcos conceptuales, regulatorios, metodológicos e instrumentales de sus participantes, creando así, una Cultura de Inteligencia común, que fortalezca y desarrolle las capacidades individuales. Desde esta perspectiva, el Estado, a través de la IE, planifica y coordina, por una parte con el Sector Productivo, el diseño de los Planes de Desarrollo Nacional y el Banco de Problemas que obstaculicen su cumplimiento en lo referente a las capacidad competitiva de la Industria nacional –según lo identifiquen los estudios de IEC que sean realizados por las propias Empresas o por Consultorías–, y por otra parte, coordina con las Universidades y sus sistemas de ICT, con qué recursos científico técnicos, tecnológicos y

humanos se cuenta, para responder con efectividad, tanto a los Planes como al Banco de Problemas. A tal fin, las instituciones de ICT crearán, mantendrán y compartirán con el CIND, las Bases de Datos donde consten los recursos nacionales de respuesta disponibles, incluido los Recursos Humanos Altamente Calificados, los cuales se cotejarán con los déficits identificados por los servicios de IEC del sector Industrial o productivo en general. Posteriormente, el Ministerio de Relaciones Exteriores MINREX, y su red de Embajadas, identificará y convocará a los recursos humanos altamente calificados, de las diásporas latinoamericanas y de sus redes científicas, gracias al trabajo cooperativo entre la ICT y la IEC, bajo la coordinación de la IE, ejercitando así, la ICTD. La participación de estos recursos altamente calificados, de manera ética y legal, posibilitará la transferencia de conocimientos y el desarrollo de proyectos conjuntos, con las redes científicas de pertenencia de las diásporas latinoamericanas altamente calificadas, tanto del tipo Microciencia–Microeconomía como del tipo Macrociencia–Macroeconomía, promoviendo así, el desarrollo y asimilación de tecnologías blandas y duras, de metodologías y procedimientos, y por ende, la construcción y consolidación, en espiral ascendente, de los SIN que cimienten e impulsen los Planes de Desarrollo Nacional, lo cual necesariamente, se traducirá en un incremento sostenido y sostenible en el tiempo, de las capacidades competitivas de los productos nacionales de alto valor agregado, en el mercado internacional. Corresponderá a las Universidades nacionales y a la Industria crear, al mismo tiempo, las capacidades de asimilación del know how y la tecnología transferidas por la diáspora altamente calificada, con vistas a construir y fortalecer las capacidades de los SIN, desde el ámbito local hasta el nacional.

Figura N.º 2

CONSEJO INTERINSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO NACIONAL Y SU FUNCIÓN DE INTELIGENCIA CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA PARA EL DESARROLLO ICTD



Fuente: elaboración propia.

5. La ICTD en la capitalización del Talento Altamente Calificado de las Diásporas Latinoamericanas a través del Servicio Exterior

Como se ha visto, en América Latina, uno de los mayores desafíos que presenta la construcción de potentes SIN, como garantía de la Seguridad Geoeconómica nacional, resulta ser el crónico éxodo de talento humano altamente calificado, que se desconecta de los Sistemas Científico Tecnológico y Productivo, de sus países de origen. A este respecto, el Observatorio Virtual de Transferencia de Tecnología OVTT expresó que, “en los países en desarrollo, se encuentra menos personas involucradas en los procesos de innovación, existen menos instituciones públicas comprometidas con la labor y su desarrollo es incipiente. La inversión en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB es menor, el número de patentes también es menor y muchas empresas todavía no cuentan con departamentos dedicados a actividades de I+D+i”. Al mismo tiempo, un informe del Banco Mundial establece una relación directa entre el desarrollo económico que reduce la pobreza y las desigualdades sociales, y el descenso progresivo de la tasa de criminalidad. Esto significa que, atacar la tasa de criminalidad regional estaría íntimamente ligado al desarrollo económico, no solo a nivel macro, sino mejor aún, a nivel micro; a su vez, este objetivo solo puede alcanzarse si nuestros países contarían con el talento humano altamente calificado, necesario para construir los SIN, que necesitan, los cuales constituyen la única garantía de la Seguridad Geoeconómica nacional. Cierta investigación sostiene que, “este cuantioso éxodo implica para las naciones emisoras la transferencia de un valioso recurso humano que las descapitaliza, merma sus capacidades para impulsar el desarrollo económico y social, erosiona su masa crítica y limita sus posibilidades de generar innovaciones” (Tuirán, 2009). Algunos datos estadísticos revelarán la cruda realidad de la magnitud del problema del *brain-drain* en América Latina, y ojalá, despierten, tanto la conciencia de la Academia latinoamericana, como de los Estados de la región, sobre la necesidad

de avanzar hacia la solución que se propone en este artículo. Según un Informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, los países latinoamericanos, con las tasas de emigrantes altamente cualificados más graves, son aquellos con una tasa superior al 20% del total de su población emigrada, a saber y por orden de importancia: Guyana (93%), Haití (74%), Jamaica (46%) y Cuba (20%) (OCDE, 2013). Las diásporas altamente calificadas, constituyen, para cualquier país, una apreciable Reserva de Capital Intelectual, tanto por el *know how* que portan, como por el Capital Relacional que aportan, tras insertarse, generalmente, en Sistemas de Ciencia e Innovación Tecnológicas de la vanguardia mundial, en sus países de destino. El Servicio Exterior latinoamericano, a través de su red de Embajadas, debería abrir, ya sea una Sección Científico Tecnológica o una Embajada Tecnológica, como parte de una estrategia de Diplomacia Científica y Tecnológica, que responda a las agendas nacionales de Seguridad Geoeconómica, que implementen la ICTD. Como ya se ha dicho, la geopolítica de la Guerra Fría mutó a la Geoeconomía contemporánea, y aparejado a dicho cambio, la diplomacia pública clásica también está mutando a la diplomacia pública de tipo científica y tecnológica, como lo expone el Informe sobre Diplomacia Científica, Tecnológica y de Innovación, del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Cooperación de España (MAEC, 2017).

Los actuales contextos geoeconómicos requieren de los Estados latinoamericanos que, sus agendas de Seguridad, su Diplomacia y sus Servicios de Inteligencia clásicos evolucionen hacia las nuevas agendas de Seguridad Geoeconómica, Diplomacia Científico Tecnológica e Inteligencia Científica y Tecnológica para el Desarrollo ICTD. Los Gobiernos, a su vez, deberían crear Políticas y Sistemas de Incentivos para la digna remuneración del talento humano capitalizado. La cooperación científica gestionada desde el Servicio Exterior jamás podrá ser invocada para procurar reclutar a los recursos humanos altamente cualificados de la diáspora, para actividades antiéticas y criminales, como el Espionaje Industrial o el Científico Tecnológico y Económico.

6. Conclusiones

En el presente ensayo, se propuso la implementación de la ICTD, por parte de los Estados latinoamericanos, como parte de una agenda de Seguridad Geoeconómica nacional, coordinada y articulada por un Consejo Interinstitucional para el Desarrollo Nacional CIDN, como mecanismo de cooperación interministerial, interinstitucional y de interinteligencias. Asimismo, se expuso el rol a jugar por el Servicio Exterior latinoamericano y su red de Embajadas, en la capitalización de las diásporas latinoamericanas altamente calificadas, como respuesta efectiva para la reinserción de las mismas, en los Sistemas de Ciencia e Innovación Tecnológica y Productivo, de sus países de origen. Esta diáspora impide que estos países construyan robustos SIN, articulados desde lo local hasta lo global, con el consiguiente impacto debilitador en la Seguridad Geoeconómica latinoamericana. Igualmente, se propuso la apertura de Secciones Científico Tecnológicas, desde las cuales, la Misiones Diplomáticas latinoamericanas desplieguen actividades de ICTD, dirigidas a la capitalización del talento humano altamente calificado, como parte de una estrategia de Diplomacia Científica, que responda a las agendas de Seguridad Geoeconómica de sus países. Se recomienda a la Academia latinoamericana, particularmente a FLACSO, la adopción, dentro de sus estudios de Seguridad e Inteligencia, de la dimensión Seguridad Geoeconómica e Inteligencia para el Desarrollo, como nueva dimensión de la Seguridad Nacional.

7. Referencias bibliográficas

- Arocena, Rodrigo y Judith Sutz (1999) "Mirando los Sistemas Nacionales de Innovación desde el Sur", en *Organización de Estados Iberoamericanos* (sitio web oficial). Disponible en: <http://www.oei.es/historico/salactsi/sutzarcena.htm> (Consultado el 21 de abril de 2017).
- CIA (2017) "Science & Technology" en *Central Intelligence Agency*. Disponible en: <https://www.cia.gov/offices-of-cia/science-technology> (Consultado el 24 de agosto de 2017).
- Cirino, Julio Alberto (2016) "La Geoeconomía: un concepto nuevo en nuestro hemisferio" en *GeoeconomicsGPS*. Disponible en: <http://www.geoeconomicsgps.com/perspectivas-geoeconoacutemicas--geoeconomic-outlook/la-geoeconomia-un-concepto-nuevo-en-nuestro-hemisferio-julio-a-cirino> (Consultado el 23 de marzo de 2017).
- Cucovaz, Silvia Beatriz (2016) "Inteligencia estratégica", en Fernández Díaz, Antonio (dir.). *Conceptos fundamentales de inteligencia*. Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 241-48.
- Echeverría, Javier (2005) "La revolución tecnocientífica", en *Revista CONfinés*. Núm 1/2, agosto – diciembre, pp. 9-15.
- I-intelligence (2014) "Scientific and Technical Intelligence". Disponible en: <http://www.i-intelligence.eu/government-services/training-services/scientific-and-technical-intelligence-sti/> (Consultado el 20 de marzo de 2017).
- León, Andrés Mauricio; Castellanos, Oscar Fernando y Freddy Abel Vargas (2009) "Herramientas de software para el desarrollo de la vigilancia tecnológica en el contexto de la inteligencia", en *Inteligencia empresarial: qué y cómo*. La Habana, Instituto de Información Científica y Tecnológica, pp. 158-182.
- MAEC (2017) "Informe sobre Diplomacia Científica, Tecnológica y de Innovación" en *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del Gobierno de España* (sitio web oficial). Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Documents/2017_Informe-Diplomacia-Cientifica%20Tecnol%C3%B3gica%20y%20de%20Innovacion.pdf (Consultado el 14 de marzo de 2017).

- Maldonado Prieto, Carlos (2002) "Servicios de inteligencia en Sudamérica. Estado de situación en una perspectiva comparada", en *Sitio Oficial de la Federation of American Scientists (FAS)*. Disponible en: <https://fas.org/irp/world/chile/maldonado.html> (Consultado el 3 de mayo de 2017).
- Mazzei Alfonso, Jesús (2011) "Orígenes y fases de la globalización", en *El Universal*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com/opinion/111124/origenes-y-fases-de-la-globalizacion> (Consultado el 14 de abril de 2017).
- Núñez Jover, Jorge (2007) "Tratando de conectar las dos culturas", en *La ciencia y la tecnología como procesos sociales*. La Habana, Editorial Félix Varela, pp. 55-99.
- OCDE (2013) "La migración mundial en cifras", en *Organization for Economic Co-operation and Development* (sitio oficial del informe en español). Disponible en: <https://www.oecd.org/els/mig/SPANISH.pdf> (Consultado el 12 de marzo de 2017).
- Olier Arenas, Eduardo (2013) "Inteligencia estratégica y seguridad económica", en *La Inteligencia económica en un mundo globalizado*. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_162_La_inteligencia_economica_en_un_mundo_globalizado.pdf (Consultado el 21 de febrero de 2017).
- OMPI (2016) "Informe Mundial de Innovación 2016" en *Organización Mundial de la Propiedad Intelectual*. Disponible en: http://www.wipo.int/econ_stat/es/economics/gii/ (Consultado el 12 de abril de 2017).
- OVTT (2004) "Sistemas Nacionales de Innovación" en *Observatorio Virtual de Transferencia de Tecnología*. Disponible en: <http://www.ovtt.org/proyecto> (Consultado el 26 de abril de 2017).
- Tuirán, Rodolfo (2009) "Prefacio", en Aupetit, Sylvie (ed.) *Fuga de cerebros, movilidad académica y redes científicas. Perspectivas Latinoamericanas*. México, CINVESTAV, p. 12. (Consultado el 21 de abril de 2017).
- Vargas Hernández, José (2006) "Perfil del Estado Corporativo Global Transnacional", en *Economía y Sociedad*. Disponible en: www.redalyc.org/pdf/510/51001807.pdf (Consultado el 12 de agosto de 2017).

- Winkler, Hernan (2014) “Está demostrado: con menos desigualdad se tiene menos crimen” en *Banco Mundial* (Sitio web oficial en español). Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/09/03/latinoamerica-menos-desigualdad-se-reduce-el-crimen> (Consultado el 24 de marzo de 2017).



MARÍA FERNANDA TORRES FLORES

Maestra en Relaciones Internacionales, con mención en Seguridad y Derechos Humanos, por FLACSO Ecuador. Psicóloga Clínica por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
Correo electrónico: fertorresflores@gmail.com

Servicios de inteligencia como estructuras burocráticas: origen y doctrina

María Fernanda Torres Flores

1. Introducción

El reconocimiento, por parte de los Estados, de los servicios de inteligencia, como una estructura burocrática, con una misión y funciones estipuladas en marcos jurídicos específicos, no se produjo tras su creación, sino apenas hacia finales del siglo XX. Incluso hasta nuestros días, una estrategia de estas organizaciones es dar a conocer poco sobre sus actividades y procedimientos, para sacar ventaja del factor sorpresa. Sin embargo, en la actualidad, esta estrategia despierta todo tipo de suspicacias y problemas, y para superarlos, se hace necesario una reformulación de la doctrina de estas organizaciones, buscando un equilibrio entre el bienestar de la mayoría y los intereses particulares del Estado.

Dicho de otra forma, los servicios de inteligencia deben dirigir sus actividades a resguardar la seguridad estatal, pero, siempre enmarcados en el respeto a los derechos de los habitantes, lo cual en la práctica no es fácil. Ello coloca a estas organizaciones en un momento coyuntural, en el que pueden elegir entre conservar su antigua doctrina u optar por una nueva, sabiendo que una u otra elección produciría resultados dramáticamente diferentes.

Si se opta por la doctrina tradicional, en la que el Estado y sus intereses se anteponen a la de los habitantes, estas organizaciones se arriesgan a su desnaturalización. Es decir, a ser cooptadas, y a que se den usos poco éticos de sus medios y métodos, conduciendo a la violación

derechos individuales, para favorecer intereses particulares, como se ha observado en el pasado. Mientras que, si optan por una nueva doctrina, deberán reestructurar de raíz sus procedimientos, lo cual es un reto, ya que los servicios de inteligencia son, en sí mismo, un tipo especial de institución, cuya doctrina se configuró gracias a series de eventos causales, conectados temporalmente y que se resisten al cambio.

En ese sentido, el presente artículo tiene como objetivo describir la naturaleza de la coyuntura crítica, señalando las principales características de la doctrina tradicional de inteligencia, en torno a las que se ha configurado la identidad, objetivos, principios básicos y criterios de actuación estandarizados de estas organizaciones. Y, por otra parte, señalará cuáles han sido las principales modificaciones a la doctrina tradicional de inteligencia, con los problemas y desafíos que esto implica.

Para el desarrollo del presente artículo, se optó por el método descriptivo, privilegiando el análisis estructural y funcional de los servicios de inteligencia, identificando los elementos diferenciadores de estas instituciones, que las hacen distintas de cualquier otra institución gubernamental. Como enfoque teórico, se recurre al neoinstitucionalismo histórico, el cual permite llevar a cabo un análisis empírico del funcionamiento de las organizaciones, discriminando entre sus reglas (escritas o no) y sus prácticas rutinarias, derivadas de creencias y valores que dan forma a su doctrina. Además, se recurrió a la técnica del análisis de documentos, para recopilar información.

El artículo se divide en tres secciones; en la primera, titulada “organismos de inteligencia: orígenes y estructura” se resaltan las principales características que diferencian a estas organizaciones de otras, y se justifica la necesidad de que la inteligencia sea una función pública del Estado. La segunda sección, titulada “doctrina de inteligencia” describe qué es la doctrina de inteligencia, cuál es su razón de ser, y de qué manera ha guiado a la organización, tanto tradicionalmente como en la actualidad. Finalmente, en la tercera sección, se destaca las principales conclusiones a las que ha llegado la presente investigación.

2. Organismos de inteligencia: orígenes y estructura

En primer lugar, es necesario conocer qué se entiende por inteligencia, ya que según Rathmell (2010), el término ha sufrido muchos abusos, producto del desconocimiento, por el cual, nace de la creencia popular de que inteligencia y espionaje son sinónimos. Esto es un error, ya que si bien, observar los movimientos de un competidor directo, Estado o individuo, es una actividad básica que los servicios ejecutan a nivel táctico, hacer inteligencia es mucho más que espiar a un enemigo.

Según Carlos (2016), hacer inteligencia sería ejecutar un conjunto de actividades especializadas de búsqueda de información, encaminadas a convertirse en un tipo de conocimiento, que reduzca la incertidumbre y guíe la toma de decisiones en el Estado. Así mismo, Kent (1949) precisó que el término inteligencia puede referirse a tres tipos de actividades: un proceso, un producto y una organización. La inteligencia, como proceso, es el “medio por el cual ciertos tipos de información son requeridos y solicitados, recolectados, analizados y diseminados, y la forma en cómo ciertos tipos de acción encubierta son concebidos y conducidos” (Lowenthal, 2009: 8).

La inteligencia, como producto, “puede ser pensada como el producto de este proceso, esto es, como el análisis y operaciones de inteligencia en sí mismos” (Lowenthal, 2009: 8). Dichos productos recogen un conocimiento pleno, veraz, oportuno y completo, cuyo valor agregado proviene del análisis realizado por expertos. Finalmente, la inteligencia, como organización, “puede ser pensada como las unidades que llevan a cabo varias de estas funciones” (Lowenthal). Estas organizaciones pueden tener carácter público o privado, y ser de “naturaleza nacional, internacional o transnacional cuya finalidad sea obtener lucro o no” (Sancho, 2016: 287). Cabe aclarar que, para efectos del presente artículo, nos centraremos, exclusivamente, en las organizaciones públicas de inteligencia, que operan en regímenes democráticos.

Las organizaciones públicas de inteligencia presentan ciertas regularidades o puntos comunes, en varios ámbitos; el primero tiene que ver con su misión. La principal tarea de estas organizaciones es la de generar información sobre áreas y temas de interés estratégico para el Estado, particularmente, en lo que respecta a temas de seguridad. De ahí que, la misión de estas organizaciones “se inscribe nítidamente en el marco definido por el binomio Seguridad-Defensa” (Galvache, 2004: 148).

La misión de los servicios se forjó durante la primera mitad del siglo XX, en medio de una serie de guerras interestatales, lo que hizo estimar a los Estados que, la mayor amenaza que enfrentaban provenía de otro Estado; por lo que, surgió la necesidad de obtener información no pública acerca de las capacidades militares de sus contrincantes, y se encargó esta misión a los servicios de inteligencia. Los incipientes organismos de inteligencia demostraron ser efectivos para cumplir esta tarea y adquirieron gran relevancia para el Estado; y sus funciones, poco a poco, se complejizaron, haciéndose necesario formalizar a estos en la estructura gubernamental, para entre otras cosas, asignar recursos, estandarizar y sistematizar procedimientos.

Así, la inteligencia se convirtió en una función pública del Estado, con una visión y objetivos específicos, los cuales, siguiendo a Shepsle (2006) agruparían las preferencias y valores del régimen político al que responden. Así mismo, los objetivos limitarían el comportamiento de estas organizaciones, a través de reglas, prácticas tradicionales y procesos que, “estabilizan las relaciones en una comunidad dada” (Fontaine, 2016: 68). Además, su misión reflejaría una racionalidad instrumental del Estado, el cual, busca adecuar “los medios de su actuación a los fines que persigue, basado en la maximización de sus ganancias y la minimización de sus costos” (Simon, 1991 en Fontaine, 2016: 40).

Es interesante señalar que, la misión de los servicios de inteligencia se ha modificado poco a lo largo de los años, y es bastante similar de un Estado a otro. Esto último, debido a que “en un reino inherentemente competitivo los Estados secundarios tratarán de imitar y emular las

prácticas de inteligencia e innovaciones de los Estados líderes no menos que lo harán con sus innovaciones militares” (Phythian, 2009: 59). Por su parte, las diferencias en la misión de estas organizaciones se explican por los recursos de los que el Estado dispone, así como, por sus intereses específicos. Así mismo, los Estados no son completamente racionales, sino que su racionalidad es limitada; es decir, en ellos también intervienen los impulsos emocionales, y por lo tanto, las actividades de sus servicios de inteligencia se organizan en un sentido funcional. Ello representa un riesgo para estas organizaciones, porque en ocasiones, sus funciones se desnaturalizan, es decir, se presenta una “distorsión deliberada del análisis para satisfacer las demandas de inteligencia de los jefes o responsables políticos” (Treverton, 2008: 93).

Otra característica común de estas organizaciones es su percepción de amenaza, misma que es, “consecuencia de la evolución de la estrategia militar” (Carlos, 2016: 355). Por lo tanto, la amenaza puede provenir tanto del ámbito interno como del externo. En consecuencia, en función del territorio se generan dos tipos de inteligencia especializada, la interior y la exterior. Según Esteban y Carvalho (2012), la inteligencia interior brinda información respecto a la seguridad política interna, para mantener el *statu quo* y preservar al régimen político. Mientras que, la inteligencia exterior brinda información para defender la soberanía e integridad territorial, así como, para proteger al Estado de cualquier riesgo o amenaza generado por otro Estado.

Otra característica común de estas organizaciones tiene que ver con su estructuración jerárquica y su cadena de mando, que restringe el acceso a la información. Es decir, de acuerdo al lugar que se ocupa en la estructura, los funcionarios tienen acceso solo a una parte de la información, misma que se compartimenta para evitar filtraciones. Por lo tanto, solamente el director del servicio y el decisor político acceden a la información completa. Así mismo, la estructuración jerárquica ha favorecido la especialización, dándose lugar a la creación de las distintas agencias especializadas, que conforman la Comunidad de Inteligencia Estatal.

Las comunidades pueden variar de un Estado a otro, es decir, en unos Estados las actividades de inteligencia y contrainteligencia son llevadas a cabo por múltiples agencias independientes, mientras que en otros, las actividades se centralizan en una sola estructura conformada por múltiples departamentos. Lo que sí es común en las comunidades, es que “tras el 11-S prácticamente todos los Estados han creado organismos específicos de coordinación” (Díaz, 2006: 158), los cuales cumplen con al menos dos funciones: favorecer el intercambio de información entre agencias y evitar perspectivas disímiles.

Este último punto es vital, ya que sin un intercambio oportuno de información, se pasa por alto aquello que, “hace que nuestra estrategia sea única (la definición de oportunidades estratégicas)” (Gilad, 2011: 10), y tampoco permite observar “los signos que están por ahí que pueden amenazar a nuestra estrategia única (definición de riesgos estratégicos)” (Gilad, 2011: 10). Así mismo, las perspectivas disímiles son muy nocivas porque, según Treverton (2008), al repetir la información se da la sensación de que esta no es útil, y también, las múltiples alternativas dan a los decisores políticos la posibilidad de optar por las opciones más acordes a sus preferencias políticas.

Otro punto común, es que el régimen político otorga funciones a estas organizaciones, de acuerdo a su percepción de amenaza y a sus intereses. Es decir, las funciones de estas organizaciones “están directamente relacionados con la forma de gobierno, el sistema político y el contexto socio económico de cada uno” (Carlos, 2016: 352). Por lo tanto, así como existen tres tipos de regímenes políticos, para Díaz (2009) también existen tres tipos de organizaciones de inteligencia: las policías políticas, las agencias de seguridad independiente y los servicios de inteligencia.

Según Díaz (2009), la policía política es propia de los regímenes totalitarios, que concentran el poder en un único centro. Estos perciben que la mayor amenaza para el Estado proviene de sus propios ciudadanos. Por lo tanto, las agencias de inteligencia emplean la

coerción violenta, para eliminar toda disidencia. Por su parte, la agencia de seguridad independiente es propia de los regímenes autoritarios, que consideran que su “principal amenaza a la seguridad proviene del interior del mismo [Estado], no de grupos específicos, sino de actividades o actitudes que pueden tener su origen en cualquier ciudadano” (Díaz, 2009: 54); aunque tampoco descartan la influencia externa. En ellos, el uso de la violencia se ampara en la legalidad, y cualquier amenaza contra el Estado es juzgada como un delito contra la seguridad.

Mientras que, el servicio de inteligencia es propio de los regímenes democráticos, los cuales, según Salazar y Woldenberg (1998), sostienen tres valores éticos y políticos básicos: la libertad para expresar preferencias y ejecutar actividades sin interferencias o amenazas; la igualdad política, que garantiza un trato y obligaciones equitativas a todos los ciudadanos; y la fraternidad, que promueve el afecto y confianza entre los habitantes. En estos regímenes la principal amenaza proviene de una fuente exterior, principalmente otro Estado y “donde la amenaza es esencial, aunque no exclusivamente, de carácter militar” (Díaz, 2009: 57); aunque también se identifican amenazas interiores.

En los regímenes democráticos, las comunidades de inteligencia no se limitan a responder a las amenazas tradicionales del Estado, sino que además, reportan información de “objetivos estratégicos nacionales” (Sancho, 2016: 290). Es decir, en estos regímenes, la percepción de la amenaza se amplía y no se centra únicamente en otros Estados, sino que además, “se relaciona con la seguridad de las personas, el Estado y sus instituciones, existiendo mecanismos institucionales que efectivamente garantizan la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos” (Sancho, 2016: 288).

El problema radica en que, frente a las nuevas amenazas, los servicios de inteligencia no siempre llevan a cabo procedimientos rigurosos. En muchos casos, estas organizaciones son presionadas para obtener resultados, que las llevan a traspasar los límites éticos en la ejecución de sus actividades. Por tanto, los servicios se convierten en policías

políticas o agencias de seguridad independiente, pero, con la anuencia de las autoridades gubernamentales y otros actores, que cooptan a estas organizaciones, para satisfacer sus intereses.

Debido a ello, en los regímenes democráticos, se ha implementado mecanismos de control público, para frenar cualquier posible exceso de autoridad y prevenir la desnaturalización de la función de inteligencia. De esta forma, su normativa jurídica prescribe controles de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los que también buscarían optimizar “la economía, eficiencia y eficacia de dicha actividad” (Ugarte, 2012: 17). De esta forma, se busca garantizar la legitimidad de estas actividades y su observancia a las normas, dispuestas por la Constitución y demás tratados internacionales. Sin embargo, los controles que se ejercen sobre estos organismos resultan insuficientes, porque se limitan a ciertos elementos específicos, como el número de operaciones ejecutadas, los resultados obtenidos, o el presupuesto requerido, y no analizan las actividades ejecutadas para obtener inteligencia.

Se puede decir que, estas organizaciones se analizan a profundidad, solamente cuando se presenta una falla de inteligencia, y mientras tanto, gozan de un amplio margen de acción, que muchas veces, las lleva a operar por fuera de la ley. Esto perjudica a la función pública de inteligencia, imprescindible para el Estado, así como a los habitantes, cuyos derechos y libertades se ven violentados, y a los que el Estado tiene la obligación de resguardar. Para evitar esto, es necesario reconfigurar la doctrina de inteligencia, haciendo que sus prácticas y comportamientos se basen en reglas (escritas o no), apegadas a los valores del régimen democrático, conforme se explica a continuación.

3. Doctrina de Inteligencia

En torno al término doctrina de inteligencia existe también controversia, debido a que no existe acuerdo en su definición, ni tampoco, en la forma como esta se disemina o reproduce, lo que a su vez, está ligado al hecho de que muchos Estados

[N]o utilizan formalmente la expresión doctrina de inteligencia (o sus traducciones equivalentes) como parte de su terminología jurídica gubernamental. Interesantemente, en América Latina, la expresión ha ganado especial relevancia en el contexto de la amplia transición política ocurrida en esa región en las últimas décadas (Bitencourt, 2016: 125-126).

Se entiende por doctrina a “un conjunto de creencias corporativas, o los principios que guían a una organización sobre cómo debe interactuar con un ambiente más amplio” (Sloan, 2012: 244). Dichos principios, adquieren su legitimidad a partir de normas, así como, a través del uso prolongado de preceptos. Su característica primordial es la de modificarse de acuerdo con los cambios que se presentan en el contexto, por lo tanto, “requiere un juicio en su aplicación, y es dependiente de la naturaleza de las órdenes que son recibidas” (Sloan, 2012: 245).

La doctrina de inteligencia se formuló con base en ciertos elementos de la doctrina militar, vigente durante las I y II Guerras Mundiales, y se consolidó durante la Guerra Fría. El objetivo de la doctrina era establecer “un puente entre el pensamiento y la acción. Esta interpreta las ideas sobre la guerra, y cómo estas afectan su conducta y su carácter, al combinar teorías estratégicas y planes operacionales en unas directrices funcionales para la acción” (Sloan, 2012: 125-126). Por lo tanto, para Sloan (2012), la doctrina actúa en tres niveles: a nivel estratégico, ayuda a la comprensión y brinda bases para la dirección; a nivel operacional, ayuda a la comprensión y brinda bases para la instrucción; y a nivel táctico, facilita la instrucción y el entrenamiento.

La doctrina tradicional de inteligencia posee ciertas características, que ayudan a estas organizaciones a diferenciarse de otras. Según Serra (2007), sus principales características serían:

1. Reconocimiento de que un Estado antagonista buscaría perjudicar a otro Estado. Por tanto, “la presencia de un adversario se convierte en la razón de ser del servicio de inteligencia y da forma a la lógica operativa” (Serra, 2007: 666).

2. Determina que el comportamiento del Estado antagonista es simétrico y proporcional al del propio Estado, por tanto, “los riesgos y pérdidas que este puede tolerar, aceptar o manejar son equivalentes a las nuestras” (Serra, 2007: 666).
3. Observa que el adversario está claramente definido y delimitado, por tanto, “se puede llegar a conocerlo, identificar a sus representantes y comprender sus motivaciones y metas” (Serra, 2007: 666).
4. Considera que el enemigo es exterior, por tanto, “los servicios de inteligencia trabajan solo con riesgos externos, mientras los internos son considerados como asuntos policiales” (Serra, 2007: 666).
5. Asegura que los conflictos se limitan a situaciones bélicas o de guerra, en los que los Estados buscan incrementar su poder. En consecuencia, según Serra (2007), los servicios de inteligencia deben predecir la forma en la que operarán los adversarios, para prevenir o neutralizar las amenazas potenciales.
6. Aunque monitorean los riesgos potenciales, estas organizaciones solo pueden actuar de manera reactiva, es decir, “solo después de la perpetración efectiva de un crimen... y solo es posible reprimir o sancionar acciones preparatorias cuando estas acciones también son calificadas como criminales” (Serra, 2007: 667).

Estos preceptos doctrinarios tradicionales se han aplicado por largo tiempo. Sin embargo, con los cambios en la ideología política, geopolítica, tecnología y cultura, empiezan a modificarla. Así por ejemplo, gracias a los avances tecnológicos, las fuentes de información a las que estos organismos recurren se han incrementado, y se ha vuelto casi imposible mantener en secreto sus actividades. También cambiaron las prioridades en la información que estas organizaciones reportan, es decir, ya no es prioridad obtener información secreta, sino más bien, reportar información de manera oportuna, antes de que se encuentre disponible en los medios. Como resultado de estos cambios, los servicios se han vuelto más dinámicos, menos metodológicos y más proclives a cometer errores.

Por otra parte, los cambios geopolíticos han producido las transformaciones más notables en la doctrina de inteligencia. Debido a que, actualmente, existen menos probabilidades de enfrentar un conflicto bélico interestatal, han tomado relevancia otras amenazas, sobre todo, aquellas que tienen enfoque “ciudadano céntrico” (Omand, 2013: 20), y que son generadas por “actores hegemónicos no estatales que emplean armas y métodos no convencionales” (Manwaring, 2011: 6). Al cambiar las amenazas, las estrategias ejecutadas para combatirlas ya no se centran en el Estado, sino en la defensa de sus habitantes.

Esto ha hecho que, la doctrina de inteligencia pase de ser reactiva a ser preventiva; lo cual supone una actuación más proactiva, que incorpora una lógica de gestión de riesgo. Es decir, los servicios actualmente analizan la “probabilidad de ocurrencia de una amenaza, la vulnerabilidad, el impacto inicial, y la duración de la perturbación” (Omand, 2013: 19), y también, analizan “las causas económicas, sociales, culturales, políticas tecnológicas, etc. que han hecho posible la aparición y la emergencia del riesgo como tal” (Mellón, Miratvillas y Serna, 2012: 402). De esto se desprende un problema, ya que los Estados al estimar que una amenaza tiene una probabilidad de ocurrencia alta, llevan a cabo “acciones profilácticas”, aduciendo que actuar anticipadamente supone un costo menor, que enfrentar las consecuencias de un ataque. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estas intervenciones han sido usadas más política que preventivamente.

Así mismo, los cambios culturales han conducido a la modificación de la doctrina, ya que según Rathmell (2010), la posmodernidad y la globalización han dado lugar a nueva organización temporal y espacial de la sociedad, trayendo consigo nuevas y más complejas interacciones humanas, incrementándose así, el tipo y la cantidad de riesgos y amenazas. El efecto de ello es que, la doctrina de inteligencia ya no puede responder a un solo objetivo, ni cumplir un solo rol o ejecutar un solo tipo de actividad, sino que, “ahora la comunidad de inteligencia tiene que entender múltiples, sobrepuestas y a menudo contradictorias narrativas” (Rathmell, 2010: 97), y debe actuar conforme a ellas.

Otra modificación doctrinaria producto de los cambios antes mencionados, tiene que ver con las funciones que cumplen estas organizaciones. Según Lahneman (2007), antes, los servicios tenían la función de buscar información para completar el panorama general sobre un enemigo, algo parecido a buscar piezas que faltan en el rompecabezas. Sin embargo, actualmente, los servicios deben brindar información, que lleve a comprender de manera holística las nuevas amenazas, las mismas que son un misterio y que el Estado no puede comprender. Esto supone un problema para los servicios ya que, según Treverton (2009), los misterios no pueden ser resueltos de manera definitiva, porque son contingentes y dependen de las condiciones subjetivas de los individuos.

Estas serían las modificaciones más importantes en la doctrina de inteligencia. Sin embargo, es importante mencionar que, estas organizaciones se resisten a asumir completamente los cambios, porque la doctrina tradicional se convirtió en su dogma. A pesar de ello, actualmente, se observa la diseminación de nuevos elementos doctrinarios, que interactúan con la doctrina tradicional, de los cuales, si se siguen los preceptos del neoinstitucionalismo histórico, se esperaría que se incorporen en un solo cuerpo dando lugar a una “nueva doctrina de inteligencia”.

4. Conclusiones

En el presente trabajo, se determinaron los rasgos característicos de los servicios de inteligencia, lo que es un aporte al ámbito académico, debido a que, estas organizaciones despiertan un limitado interés, sobre todo, por la dificultad para conseguir información referente a ellas, por efecto de su cultura organizacional y su doctrina tradicional, que les exhorta a mantener en secreto sus actividades.

Además, se señalaron cuatro atributos que distinguen a estas organizaciones, de cualquier otra institución gubernamental. El primero, es su misión, que determina sus funciones de acuerdo a los intereses

estatales y justifica la existencia de estas organizaciones. El segundo, es la percepción de las amenazas, que les lleva a ponderar el nivel de peligrosidad y actuar conforme a este. El tercer atributo tiene que ver con la cadena de mando, que busca especializar a estas organizaciones y evitar la fuga de información. El cuarto, son las características del servicio, de acuerdo con el régimen político, el cual limita su comportamiento de acuerdo a los intereses estatales.

Estos atributos convierten a los servicios de inteligencia en instituciones especiales, que aunque se rigen por los mismos principios que cualquier otra institución, gozan de una doctrina que les brinda un nivel de discrecionalidad, que puede afectar su legitimidad. Al mismo tiempo, los cambios que se han presentado en el contexto han hecho que la doctrina se modifique, impulsándole a adquirir una cierta flexibilidad, en sus métodos y procedimientos, a la hora de enfrentar las nuevas amenazas. Los cambios doctrinarios, además, han mostrado la necesidad de configurar una nueva doctrina, que actúe como una protección frente a la desnaturalización de la función de inteligencia, a la que desafortunadamente estas organizaciones son muy proclives.

5 Referencias bibliográficas

- Abad, María; Alonso, Rogelio; Arcos, Rubén; Arroyo, Silvia; Boltaina, Xavier; Cepik, Marco y otros (2013) *Diccionario Lid Inteligencia y Seguridad*. Madrid, Lid Editorial Empresarial.
- Bitencourt, Luis (2016) "Doctrina de Inteligencia", en Díaz, Antonio (dir.), *Conceptos Fundamentales de Inteligencia*. Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 125-132.
- Carlos, Priscila (2016) "Servicio de inteligencia", en Díaz, Antonio (dir.), *Conceptos Fundamentales de Inteligencia*. Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 351-358.
- Díaz, Antonio (2006) "Modelos de servicios de inteligencia en Europa y Latinoamérica", en Martínez, Rafael y Joseph Tulchin (eds.), *La Seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamérica*. Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 153-178.
- Díaz, Antonio (2009) *Metodología para el análisis de los servicios de Inteligencia*. Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Esteban, Miguel y Andrea Carvalho (2012) "Inteligencia: concepto y práctica", en González, José (Ed.), *Inteligencia*. Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 19-69.
- Fontaine, Guillaume (2016) *El análisis de políticas públicas*. Conceptos, teorías y métodos. Barcelona, Editorial Anthropos y FLACSO Ecuador.
- Galvache, Francisco (2004) "Inteligencia compartida", en *Cuadernos de estrategia. Estudios sobre inteligencia: Fundamentos para la Seguridad internacional*. Núm. 127, junio 2004, pp. 141-173.
- Gilad, Benjamin (2011) "Strategy without intelligence, intelligence without strategy", en *Business Strategy Series*. Vol. 12, núm. 1, pp. 4-11.
- Kent, Sherman (1949) *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton, Princeton University Press.
- Lahneman, William (2010) "The Need for a New Intelligence Paradigm", en *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 23, núm. 2, febrero de 2010, pp. 201-225.
- Lowenthal, Mark (2009) *Intelligence. From Secrets to Policy*. Washington, CQ Press/SAGE.
- Manwaring, Max (2011) "The strategic logic of the contemporary security dilemma", en *Strategic Studies Institute*. Disponible en: <https://www.>

globalsecurity.org/military/library/report/2011/ssi_manwaring.pdf (consultado el 15 de febrero de 2017).

- Mellón, Jean; Miratvillas, E. y Jordi Serra (2012) "De la Inteligencia Estratégica a la Inteligencia Proactiva" en González, José (ed.), *Inteligencia*. Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 387-409.
- Omand, David (2013) "Securing the State: National Security and Secret Intelligence", en *Prism*. Vol.4, núm.3, septiembre 2013, pp. 5-27.
- Phytian, Mark (2009) "Intelligence theory and theories of international relations: shared world or separate worlds?", en Gill, Peter; Marrin, Sthephen y Mark Phythian (eds.), *Intelligence Theory*. Londres, Routledge, pp. 54-72.
- Rathmell, Andrew (2002) "Towards postmodern intelligence", en *Intelligence and National Security*. Vol. 17, núm. 3, junio 2010, pp. 87-104.
- Sancho, Carolina (2016) "Política Pública de inteligencia", en Díaz, Antonio (dir.), *Conceptos Fundamentales de Inteligencia*. Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 287-294.
- Salazar, Luis y José Woldenberg (1998) *Principios y valores de la democracia*. México, Instituto Federal Electoral.
- Serra, Jordi (2007) "Proactive Intelligence", en *Futures*. Vol 40, núm 7, diciembre 2007, pp. 664-673.
- Shepsle, Kenneth (2006) "Rational Choice Institutionalism," en Rhodes, Sarah; Binder, Bert y N Rockman (eds.), en R. A. W- *The Oxford Handbook of political science*. Oxford, Oxford University Press, pp. 23-38.
- Sloan, Geoffrey (2012) "Military doctrine, command philosophy and the generation of fighting power: genesis and theory", en *International Affairs*. Vol. 88, núm. 2, marzo 2012, pp. 243-263.
- Treverton, Gregory (2008) "Intelligence analysis: between "Politicization" and Irrelevance", en George, Roger y James Bruce (eds.), *Analyzing Intelligence. Origins, Obstacles and Innovations*. Washington, Georgetown University Press, pp. 91-104.
- Treverton, Gregory (2009) *Intelligence for an age of terror*. New York, University Press.
- Ugarte, José (2012) *El control público de la actividad de inteligencia en América Latina: un examen a través de las normas jurídicas que lo implementan y de su aplicación práctica*. Buenos Aires, Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS.



JUAN CARLOS LADINES AZALIA

Profesión: Economista - Profesor

Títulos Académicos: MSc International Relations – Aberystwyth University

Filiación académica actual: Universidad del Pacífico

Área de especialización: Economía Política Internacional, Seguridad Internacional

Correo: Ladines_jc@up.edu.pe

Seguridad económica en una Era de Post Crisis

Juan Carlos Ladines Azalia

1. Introducción

La Caída de Wall Street, de 1929, causó la crisis global del capitalismo y llevó, indirectamente, al ascenso del concepto de Seguridad Económica. La ideología predominante de las políticas de libre mercado se convirtió en la forma aceptada, globalmente, para hacer negocios. Desafortunadamente, con el tiempo, se desarrollaron fallas imprevistas, latentes en el sistema. A fines de la década de 1990, las semillas de dos grandes caídas no solo se habían sembrado, sino que el desastre era inevitable (Yunus, 2009: 5).

Las crisis económicas han dado la oportunidad de cambiar los paradigmas sobre cómo se debe enfocar las políticas económicas. Cada escenario imaginable ha planteado el cuestionamiento acerca de, si las políticas aplicadas por los gobiernos son la forma más adecuada para dar seguridad a cada actor, dentro del sistema económico.

El concepto de finanzas ha sido importante debido a la globalización, que ha tenido un impacto positivo en la población, con productos baratos, incremento en los créditos y en los ahorros. No obstante, existen varios impactos negativos que han sido revelados en las dos últimas crisis financieras: la pérdida de confianza en el sistema financiero; la falta de dinero para invertir en nuevos trabajos; y, el impacto de las decisiones a corto plazo, que son imprudentes a largo plazo. Lo que es importante de considerar es, cómo los efectos del riesgo variable afectan a la toma de decisiones. El riesgo variable ha sido incorporado en un nuevo concepto: Seguridad Financiera.

La literatura reciente muestra cómo el riesgo juega un papel importante en la seguridad, ¿aún es importante comprometer la Seguridad Financiera como un nuevo campo? ¿Cómo gana ésta su independencia del concepto de Seguridad Económica? ¿Cuán determinantes fueron las dos crisis recientes, en el desarrollo del concepto de Seguridad Financiera? Es más, existen asuntos básicos que este ensayo responderá. Para ello, el documento se divide en cuatro partes: la primera parte, introducirá y explicará los fundamentos de la Seguridad Económica y su objeto a través del tiempo, especialmente en el diseño de políticas. La segunda parte, se enfocará en el concepto de Seguridad Financiera en el contexto de la Crisis Económica Internacional de 1997 y 2008, tratando de comprometerse en los nuevos fundamentos de este concepto, y atendiendo el asunto de la independencia del concepto de Seguridad Financiera del concepto de Seguridad Económica. La tercera parte, tratará sobre los conceptos de difusión de poder, con las ideas de Seguridad Financiera y Seguridad Económica. Finalmente, se expondrán las ideas concluyentes de la discusión, mostrando las limitaciones del análisis o atendiendo los nuevos conceptos clave, para otras investigaciones.

2. Seguridad Económica

2.1. La etapa temprana: Comité de Seguridad Económica

Después de la crisis de 1929, el Presidente Franklin D. Roosevelt promovió el establecimiento de una Comisión de Seguridad Económica ESC¹. El objetivo principal fue establecer políticas para la protección de los ciudadanos, bajo circunstancias económicas extremas que produjeron inseguridad económica (Informe sobre Seguridad Económica, 1934: 161). En este escenario, la ESC propuso, entre otras, la creación de

1 Por sus siglas en inglés – Economic Security Commission.

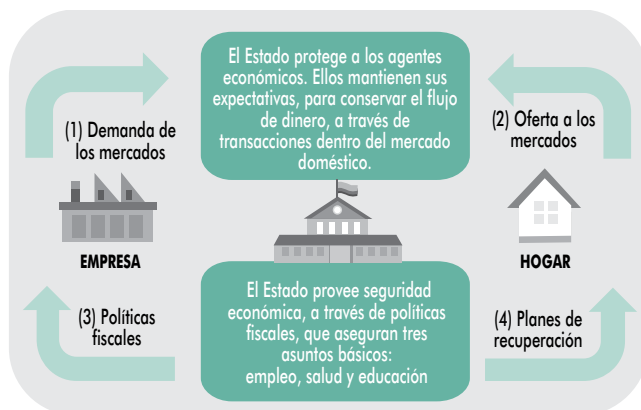
‘redes de seguridad’ que podrían contemplar: un salario mínimo, servicios de salud y médicos¹ (Informe sobre Seguridad Económica, 1934: 164).

Según este esquema, el gobierno estableció el siguiente plan:

- (1) **Programa de Empleo del Gobierno:** Todos aquellos que se encuentran en asistencia, que pueden trabajar, debían recibir un empleo. Para cumplir con este fin, fue necesario un programa de empleo gubernamental.
- (2) **Programa Educativo para la Juventud:** el Comité creía que el programa de seguridad debía contener disposiciones educacionales especiales, para la población entre 16 y 21 años.
- (3) **Programa de Asistencia Pública:** era muy importante retener las ganancias, que se habían acumulado en la administración de la asistencia pública, en los años recientes.

La idea de un ‘Estado Patriarcal’ ganó reconocimiento, como proveedor de Seguridad Económica. El objetivo fue asegurar el flujo económico de los recursos y bienes; como Buzan entendió, esto es una perspectiva macro de Seguridad Económica (Buzan y otros, 1998: 96). La Figura 1 muestra cómo y por qué el estado protege a los agentes económicos.

Figura N°. 1
SEGURIDAD ECONÓMICA: ASEGURAR EL FLUJO DE DINERO Y RECURSOS



Fuente: elaboración propia.

Los puntos sobresalientes de este plan fueron el principal fundamento de lo que se conoce hoy en día como Seguridad Social (SS). El fin fue ofrecer seguridad frente a las crisis económicas externas o internas: que haya trabajo y flujo de dinero (Mughan, 2007: 294).

2.2. Seguridad Económica Internacional

Más de 50 años después, la era de la globalización marca la turbulencia. La mejora en las telecomunicaciones, los flujos de capital y el comercio internacional marcaron un cambio importante en el modo de producción. Como resultado, el acceso a una gama más amplia de mercados más baratos significó un uso de recursos más eficiente (Kahler, 2004: 487; Aitken, 2011: 126).

Esto trajo un escenario de inestabilidad en el sistema económico. Debido a las diversas variables involucradas (competitividad, riesgos externos, vulnerabilidad, flujo comercial, tipo de cambio, bolsa de valores, expectativas), no fue posible que el estado controlara todo (Nesadurai, 2004: 463). La posibilidad de shocks externos más frecuentes, se tornó en un problema de Seguridad Económica. Los agentes económicos, en este caso, fueron más vulnerables. (Kahler, 2004: 487, Cable, 1995: 305-306; Tooze, 2005: 148).

En esta nueva etapa, lo que se entendía como Seguridad Económica se tornó en inseguridad. Como Kahler señala:

“Sin embargo, la inseguridad económica renovada, no se centró en la amenaza de la manipulación económica de los estados rivales, como habían sido las ansiedades más antiguas. En su lugar, la nueva evaluación relacionó la globalización con la Seguridad Económica de dos maneras. Enfatizando, tanto la importancia de los actores no estatales y el nuevo ambiente económico que habían creado y explotado. Antes que concentrarse únicamente en la vulnerabilidad de los estados, tanto la tensión como la vulnerabilidad de las personas, grupos y sociedades, así como las consecuencias políticas internas de esa vulnerabilidad”. (Kahler, 2004: 488)

La globalización creó, también, un impacto negativo en el área de trabajo. La expansión del comercio internacional asignó a la mano de obra, en los estados débiles, una ejecución legal deficiente; en los estados autoritarios, el poder coactivo dominó la mano de obra (Mughan, 2007: 295; Birdsall, 2000: 186). Por consiguiente, la introducción de una dimensión internacional hizo que el asunto de seguridad fuera más difícil de controlar para el estado. El sentido de redes de seguridad, y seguridad, empezó a debilitarse y a ser más difícil de manejar.

Después de esta expansión del comercio internacional, nuevas variables jugaron un papel importante, como el tipo de cambio. La carrera para ser más competitivos y obtener mayores beneficios, a través de

“políticas de devaluación”, resultó en inseguridad. Kahler (2004: 489-490) presentó algunas evidencias sobre estos asuntos: el concepto de seguridad empieza a ampliarse, desde una esfera nacional a una internacional. Ahora, los estados pueden absorber, de los mercados internacionales, la volatilidad económica y política. Por lo tanto, es importante volver a estructurar el concepto de Seguridad Económica en inseguridad (Kahler, 2004: 490, 494-496; Nesadurai, 2004: 474). Las mismas nuevas fuentes de inseguridad pueden producir shocks económicos, magnificados a través de las comunicaciones globalizadas y redes de transportes, y mediante el crecimiento de sectores que son altamente sensibles a esos shocks.

Kahler señala que, para detener este ambiente de inseguridad, el estado debe manejar herramientas técnicas y políticas, garantizando los seguros, construyendo los cimientos de una Seguridad Económica, aunque añadiendo credibilidad y adaptación, que se explican como sigue:

- (1) Credibilidad: Transparencia en las políticas. Si se logra se ganará un importante activo – la confianza y legitimidad sociales. Esto da un mayor margen de acción para aplicar las políticas de ajuste. Por ello es por lo que la responsabilidad debe ser un factor importante para asegurar la credibilidad².
- (2) Adaptación: Este elemento trata de enfocarse en la dimensión de la conciliación. Como el Estado recibe el impacto de los shocks externos, los agentes económicos deben adaptarse a la nueva situación. El principal desafío es hacer que la población entienda las circunstancias. Por ello, la credibilidad es importante.

2.3. Del criterio nacional al internacional

Ha habido muchos cambios en el proceso de definir qué es la Seguridad Económica. La introducción de las nuevas variables ha erosionado el concepto convencional, que actualmente no depende únicamente de las capacidades físicas para asegurar el sistema económico. Por ejemplo, Joseph Nye y Susan Strange introdujeron la variable económica

dentro del marco de seguridad; creando el concepto de seguridad multidimensional. No se refiere únicamente a la seguridad física sino también a los factores ambientales, salud pública y económicos.

Estos sistemas se han tornado en frágiles; la percepción clásica de seguridad de 1934 no funciona. Por lo tanto, la efectividad del estado es cuestionada: la población pierde credibilidad ante cualquier acción económica o política. Esta situación refuerza un escenario de inestabilidad e inseguridad más alta (Haggard, 2000: 9).

Ahora, es importante analizar esta transformación en el contexto de las dos crisis financieras para entender cuan inefectivo el concepto clásico realmente fue; y entender la necesidad de la reformulación. Los dos principales análisis de antecedentes son la Crisis Financiera Asiática (1997) y la Crisis Financiera Internacional (2008).

3. Dos crisis financieras, un concepto, muchas variables

A partir del informe de 1934 suministrado por la ESC, la percepción del Estado como el “último recurso” bajo una situación económica extrema ha estado en la mente de todos los agentes económicos. Esto plantea el problema de “Riesgo Moral”³. Los agentes económicos tienen la expectativa de que ante una crisis, el estado siempre actuará como el “último recurso”. Bajo esta percepción, los agentes económicos justifican una gestión descuidada de sus recursos, confiando en que el estado ayudará al final.

Esta conducta de “Riesgo Moral” fue observada en las crisis analizadas. Existía una creencia difundida de que ningún reglamento en el mercado financiero creó más eficiencia, y que el estado era el “último recurso” (Yunus, 2009: 6). Esto afectó la forma en que los agentes económicos se comportaban en el mercado; convirtiéndose en altamente dependientes en el mercado financiero globalizado, justificando el sobre crédito y el mal uso de los recursos económicos (Aitken, 2011: 125).

El “Riesgo Moral” profundizó el concepto de Seguridad Económica e incluso presionó más hacia un nuevo concepto: Seguridad Financiera. El Riesgo Moral prevalece, aunque las implicaciones de los nuevos agentes económicos sofisticados son importantes para considerar en este escenario. La idea de riesgos y expectativas debe ser considerada en el análisis (Haggard, 2000: 24).

3.1. Crisis económica y la turbulencia del concepto de seguridad

La fuerza económica de un país no depende de sus recursos ni de la capacidad de producir buenos productos, sino también de su competitividad y el rendimiento esperado de los agentes económicos.

Las dos principales crisis internacionales han ocurrido debido a un fracaso de las expectativas y el Riesgo Moral. De acuerdo con la Institución de Economía Internacional IIE², la principal causa de la crisis asiática fue el auge del crédito. Junto con el crecimiento económico entre 1990 y 1995, se produjo un auge crediticio (Birdsall, 2000: 185). La oportunidad de ofrecer créditos con el objetivo de ampliar la capacidad de consumo se convirtió en un patrón recurrente visto en las economías emergentes.

En ambas crisis se fomentó el crédito a través de redes privadas. Los bancos de inversión BI³ se estaban convirtiendo en el enlace importante en la economía mundial y representaron el mejor agente para asignar recursos en todo el mundo (Yunus, 2009: 7). La BI se ha convertido en una voz institucional para los mercados globales de inversión. Gobierno, negocios internacionales e incluso de familias quedaron interconectados a través de la información proporcionada por estas empresas.

La BI gestiona dos variables importantes cruciales para la formación de expectativas: riesgo y vulnerabilidad (Nesadurai, 2004: 461); que tienen

2 Por sus siglas en inglés - Institution of International Economics.

3 Por sus siglas en inglés - Investment Banks.

una correlación positiva: cuanta más vulnerabilidad presenta el país, mayor es el riesgo, y, en consecuencia, un aumento de inseguridad en términos financieros.

Ambas crisis mostraron estas características. En la primera, la inseguridad promovida por el frágil sistema económico en Tailandia e Indonesia aumentó los niveles de vulnerabilidad en la Economía Global y el sector financiero. Como se explica mediante el IIE, dos razones principales aparecen: La combinación de una actividad económica débil, una enorme existencia de préstamos incobrables en el sistema bancario. (Goldstein, 1998: 9; Yunus, 2009: 6).

La pérdida de valor de los activos financieros y el intercambio real se convirtió en un problema, aumentando el riesgo y la vulnerabilidad de la Economía Global. Estos dos efectos se convirtieron en amenazas para otros países. Es en este punto donde el concepto de Seguridad Económica cambió, como lo menciona el IIE:

“Cualquier análisis serio de las crisis monetarias asiáticas también debe conceder un papel al contagio de las **turbulencias financieras**. En este último recuento, la crisis monetaria asiática es inusual, ya que se originó en un país relativamente pequeño (Tailandia) y se extendió a un amplio conjunto de las economías, tanto grandes (Corea del Sur, Japón, Brasil, Rusia) como pequeñas”. (Goldstein, 1998: 15).

El concepto de seguridad económica ha cambiado. La inclusión de una dimensión externa impactó negativamente en los fundamentos básicos de las redes de seguridad y el empleo. Un ejemplo de los programas utilizados para asegurar el empleo se puede ver en la Tabla 1 (Birdsall, 2000: 184).

Tabla No. 1

PROGRAMAS NETOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN ASIA ORIENTAL, DURANTE LA CRISIS ENTRE 1997 -1999

País	Seguridad alimentaria	Transferencias de efectivo	Fondos sociales	Salud y educación	Programas de personal	Desempleo, asistencia, seguros y pago de jubilación	Políticas del mercado de trabajo activo
Indonesia	Nuevo programa dirigido de distribución de arroz barato.		Programas basados en la comunidad.	Programa Regreso al Colegio lanzado (otorgó becas a los estudiantes más pobres y adjudicaciones escolares para las escuelas en las comunidades más pobres). Subsidios para mantener los precios de los fármacos esenciales.		Existencia de programas <i>padat kanya</i> expandidos y rediseño posterior.	
Tailandia		Pensiones sociales para los ancianos y transferencias de efectivo a las familias en necesidad, expandidas.	Programas basados en la comunidad (nuevo).	Cuidados de salud para bajos ingresos, para los pobres, y seguro de salud voluntario para los casi pobres, expandidos. Becas y programa de préstamos educacionales expandidos. Permite el pago de derechos en cuotas; renuncia de derechos; provisiones para uniformes gratuitos para los estudiantes. Programa de almuerzo escolar expandido.	Esquema de personal público (nuevo).	Aumento del pago de jubilaciones. Nuevo Bienestar de Empleados establecido, financiado parcialmente para el pago de jubilaciones impagas de trabajadores de empresas quebradas,	Capacitación para desarrollo de habilidades y desempleo expandida. Préstamos para autoempleo.
Malasia							Capacitación para desempleo expandida.
Corea del Sur		Programa de protección de subsistencia de medios probados, no contribuyente temporal (nuevo). Pensión social para los ancianos (nuevo).			Esquema de personal público (nuevo).	Programa de seguro de desempleo expandido.	Programas del mercado laboral activo (capacitación vocacional, subsidios salariales, colocación laboral) expandidos.

Fuente: Birdsall, Nancy (2000: 199-200)

Esto se convirtió en un tema recurrente en la crisis financiera internacional de 2008. Después de la crisis asiática, la regulación internacional se aplicó con el objetivo de minimizar el riesgo y la vulnerabilidad de los mercados⁴. El problema era que el estado no cambiaba su concepción de la seguridad; por tanto, la herramienta o políticas eran ineficaces (Haggard, 2000: 140; Aitken, 2011: 125).

Para 2008, la esfera internacional dominaba la actividad económica. Todos los agentes económicos de alguna manera estaban relacionados con el sector financiero (Figura 2). El estado percibió que el tema de la seguridad era el agente económico como unidad de producción (basada en recursos), pero no como unidad financiera (basada en activos financieros). Al final, la crisis de 2008 dañó y reconfiguró el sistema económico.

Figura N°. 2
**LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL Y LA DEPENDENCIA
DE LA ESTRUCTURA FINANCIERA**



Fuente: elaboración propia.

Los bienes del estado se vieron comprometidos, afectando la eficacia de las políticas fiscales y de las redes de seguridad, una fuente principal de Seguridad Económica (Grosse, 2012: 23). La crisis financiera internacional fue causada por esta falta de regulación del sector financiero y el Riesgo Moral (Haggard, 2000: 16 - 19). Bajo este alcance el dominio de la seguridad ha cambiado y la seguridad financiera surgió como un tema relevante.

4. Seguridad Financiera, una nueva dimensión de la securitización

El sistema económico se ha transformado de un sistema basado en la producción a uno financiero. Este proceso ha sido llamado “financiarización”, donde se han monetarizado todas las relaciones económicas. En este sentido, el concepto y objeto de cambios de seguridad, no es físico (un salario expresado en términos reales, recursos, mano de obra). Lo que importa al securitizar es la expectativa de rendimiento en el futuro⁵. Como lo expresa Kessler:

“Ya no son los flujos de efectivo “reales”, sino más bien expectativas y anticipación de los flujos de liquidez lo que desencadena las decisiones de compra o venta. Esta aceleración y reconfiguración del tiempo financiero a través de derivados es aún más evidente en el caso de los derivados financieros, donde la base no es un valor “real” sino simplemente una relación monetarizada “(Kessler, 2011: 11).

Así es como la seguridad y las finanzas se convierten en un tema complejo. La integración de la esfera financiera con los agentes económicos es lo que hace que todos los recursos y el agente sean importantes en una economía global. Así es como la Seguridad Económica se diferencia de la Seguridad Financiera. Mientras que la primera se basa en los mercados reales y sus capacidades actuales, este último se relaciona con el comportamiento esperado de los mercados. Como Aspers

concluye: “aunque los precios se refieren a los bienes y servicios, en el lado orientado hacia la producción real de la economía, los precios son los mismos productos en el caso de los mercados financieros”. (Aspers 2009 en Kessler, 2011: 207; Aitken, 2011: 127).

Aunque Kessler afirmó que la seguridad y las finanzas pueden ser partes de un contexto diferente, es interesante observar que las finanzas y la seguridad pueden ser reproducidas bajo las mismas circunstancias. Encuentra la convergencia de ambos conceptos y afirma la existencia de un concepto:

“Si queremos entender las relaciones cambiantes, las diferencias y las interdependencias de las finanzas y la seguridad, no podemos seguir tratándolos como entidades ontológicas que existen independientemente de prácticas, ideas y teorías”. (Kessler, 2011: 199).

Si la Seguridad Financiera es un concepto válido, es importante entender cómo debe ser monitoreado. Se aprobó la regulación internacional para proporcionar seguridad bajo el esquema de seguro, credibilidad y adaptación. Como resultado el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria (BCBS por sus siglas en inglés)⁴ produjo dos importantes marcos legales, Basilea I y Basilea II. El objetivo concreto era proporcionar seguridad financiera (BCBS, 2005, Amicelle, 2011: 165).

Aunque estos marcos fueron útiles, la idea de riesgo es latente. Debido a Basilea II, la inclusión de riesgo “sano” es una forma de certificar que el riesgo asumido por la BI se encuentra en el margen esperado. Una vez más, un problema de riesgo moral aparece aquí. En primer lugar, ¿quién determina la definición del riesgo sano? Incluso si el Banco no justifica sus expectativas, el Estado será el “último recurso” para una garantía. Como ocurrió en la crisis de 2008, el rescate de muchos bancos fue una prueba de la complejidad de usar los criterios de riesgo sano. De hecho,

4 Por sus siglas en inglés-Basel Committee on Banking Supervision.

estos criterios tuvieron un costo de más de US\$4 mil millones – más de diez veces el costo de la crisis financiera asiática de 1997 – produciendo un impacto negativo en los mercados mundiales. (Kessler, 2011: 209)

Kessler presenta recomendaciones de participar en un análisis más profundo de lo que la seguridad financiera debe aspirar (Kessler, 2011: 210; Haggard, 2000: 9):

- (a) Una redefinición de la seguridad misma; esto incluiría un cambio de la seguridad de un bien público a privado, una financiarización de las prácticas de seguridad y una redefinición de la experiencia.
- (b) La construcción de nuevos recuerdos e identidades que pueden ser útiles para identificar qué agente económico es más vulnerable.
- (c) Un nuevo conjunto de argumentos, conceptos y vocabularios técnicos que encajarían en un nuevo marco legal (Basilea III).

Esto demuestra la importancia de dividir el mercado de bienes de los mercados financieros, no por el impacto que uno puede causar sobre el otro, sino por la forma en que cada mercado se comporta.

5. Consecuencias de la integración financiera en un escenario posterior a la crisis

Hoy en día, debido a la globalización, es posible tener un sistema financiero global donde los mercados nacionales que los conforman trabajan como si fueran uno, además de la distancia física (Strange, 1990). Por otra parte, Evans & Hnatkovska (2007: 220) afirman que los mercados financieros se han integrado de tal manera que “los flujos internacionales de capital han aumentado de manera espectacular, existe una mayor propiedad extranjera de activos financieros, y existen menos impedimentos para el comercio internacional de activos”. Esta integración de los sistemas de financiación nacionales en un sistema

global ha conducido a la integración de la economía mundial (Strange, 1990). Esta integración interestatal pone en tela de juicio la dinámica entre poder y seguridad.

Una consecuencia de la integración financiera es que el poder del mercado financiero se propaga entre algunos de los estados. Como Strange afirma “[p]or mucho, la consecuencia más importante de la integración financiera para otros gobiernos ha sido el cambio acelerado de la naturaleza del juego competitivo entre los estados” (Strange, 1990: 266). En este sentido, el mercado financiero se ha convertido en una arena multipolar.

De esta manera, la relación entre el poder y el mercado financiero se transforma constantemente y no ha definido sus fronteras. Nye (2010) respalda esta idea mediante la comprensión de estos cambios en dos perspectivas diferentes. En primer lugar, la transición del poder significa que el mercado financiero en términos de poder no sólo se concentra en la arena del Oeste. La segunda es la difusión de poder, lo que significa que el poder se está moviendo de los estados a los agentes no estatales.

“No hace mucho tiempo el sistema global estaba dominado por un pequeño puñado de gobiernos nacionales, encabezados por Estados Unidos. La mayoría de los países consideraban que no tenían otra opción que jugar según las normas establecidas por América y, en menor medida, por sus asociados en el Grupo de los Siete (G7); mercados operados dentro de estrictos límites establecidos y mantenidos por los estados” (Cohen, 2008: 458).

En consecuencia, el poder se ha difundido más ampliamente a través del mercado financiero. Como se ha dicho, no hay ninguna potencia hegemónica que controla el mercado y sus variables. Esto permite un nuevo espacio político en el que nuevos actores pueden desempeñar un papel significativo en el mercado financiero. Tres ejemplos importantes lo demuestran, como Cohen (2008: 458) afirma, son los siguientes:

- (1) La creación del euro;
- (2) La ampliación de los desequilibrios de los pagos mundiales;
- (3) La globalización de los mercados financieros.

En cuanto a la transición de poder, ya está sucediendo en el mercado financiero, pero no es tan visible como la difusión de poder. Por ejemplo, la Bolsa de Shanghai no es tan fuerte y estable como otras bolsas de valores tales como la de Nueva York o la Bolsa de Londres (Burton, 2007).

Como se ha mencionado, la integración financiera llevó a una difusión del poder en la forma en que no existía un estado que tuviera el control absoluto sobre las cuestiones financieras. En cambio, el poder se extendió entre los miembros de este grupo financiero global. Como señala Stiglitz (2010: 288): el objetivo de la integración financiera “debía conducir a una mayor estabilidad financiera, ya que los riesgos se extendían por todo el mundo”. Sin embargo, esto no parece ser cierto pues “la crisis ha coincidido con y ha reforzado, una difusión del poder en las finanzas globales” (Helleiner y Pagliari, 2011: 175).

6. Conclusión

La globalización ha causado dos efectos: en primer lugar, nuestra comprensión de la seguridad económica. El concepto utilizado desde 1934 ha cambiado y se ha incorporado nuevos elementos. Es importante que, aunque el concepto se puede cambiar, los objetivos económicos y políticos siguen siendo válidos en la política de hoy en día.

En segundo lugar, la integración de los mercados financieros. Esto ha causado una arena multipolar donde algunos estados han concentrado el poder de la toma de decisiones. Sin embargo, se ha hecho evidente una difusión de poder dentro del grupo cuando se trata de crisis. Contrariamente a la estabilidad esperada, aún se debe encontrar un estado que sea suficientemente capaz de prevenir estas situaciones o el

control de las mismas, al igual que sucedió con la crisis asiática. Como Stiglitz (2002) sugiere, “el problema no está en la globalización, sino en cómo se maneja” (Stiglitz, 2002: 214).

Las instituciones financieras absorbieron el dominio de proporcionar los recursos necesarios para que los agentes económicos satisfagan sus necesidades. El dominio del mercado libre (sin regulación) ha ganado terreno en este tema, lo que por lo general era proporcionado por el Estado, las empresas privadas se han unido ahora este ámbito. En este punto el estado fue percibido como un agente de subsidio (último recurso); lo que trae el problema del Riesgo Moral, volviendo la asignación de recursos ineficiente.

El mercado y sus instituciones (BI) proporcionaron los recursos a todos los agentes económicos a un costo. De esta manera el uso del dinero fue más eficiente. Estas instituciones privadas crecieron a una velocidad increíble durante la era de la globalización. La dependencia de cada agente económico se convierte en vital para mantener la credibilidad en el sistema.

En cada una de estas acciones realizadas, existe un escenario de riesgo que debe ser considerado. Es por eso por lo que las expectativas, son una fuente principal de inseguridad. La razón principal por la cual comenzó la crisis asiática fueron las fallidas expectativas de los llamados “tigres asiáticos”. Esto produjo un impacto sin precedentes sobre los términos reales de valor monetario. Muchas empresas se vieron afectadas negativamente; como resultado una dramática caída en la demanda de trabajo aumentó la vulnerabilidad de la economía global.

En este mismo escenario se produjo en la crisis financiera internacional. Irónicamente, se presentó la misma objeción a algunos agentes económicos, como los hogares, sobre el uso del dinero proporcionado por el estado. Los bancos internacionales aplicaron el Riesgo Moral. Las inversiones relacionadas con fondos de valores, fondos universitarios, fondos de pensiones fueron ahogados por la crisis debido a la falta de compromiso en un sector nacional (los hogares en los EEUU). La creación de los activos de mala calidad que se venden en el mercado

internacional y que compra el gobierno mostró la importancia de la garantía financiera, como el rigor de la supervisión de la calidad de los activos. En este caso, la dimensión de las crisis no sólo afectó a los agentes económicos como hogares y negocios, sino también los estados se vieron comprometidos afectando sus balances y cuentas, dañando finalmente la efectividad de las medidas con el objetivo de proporcionar servicios de empleo, salud y educación.

De hecho, la seguridad financiera es necesaria para establecer las condiciones básicas de cómo el tema de la seguridad debe ser consciente de los peligros de estar financieramente interconectados. La regulación internacional necesita hacer hincapié en la importancia de su impacto, global y localmente, en los últimos años. Las crisis en curso en España, Islandia e Irlanda muestran cómo la interconexión financiera puede ser peligrosa si no se toma precauciones (O'Sullivan y Kennedy, 2010: 230).

Las políticas deben ir más allá de la idea de seguro, credibilidad y adaptación. Es importante entender cómo se debe abordar el discurso de seguridad en el sector financiero: ¿deberían los bancos ser sólo responsables de mantener y prestar dinero? ¿En qué nivel de compromiso es un banco responsable de asegurar el éxito de un mercado? Son muchas las dudas que deben discutirse en una perspectiva más amplia, incluidas las instituciones multilaterales.

7. Referencias bibliográficas

- Aitken, Rob (2011) "Financializing security: Political prediction markets and the commodification of uncertainty". *Security Dialogue*. Núm. 42, pp. 123-141.
- Amicelle, Anthony (2011) "Towards a 'new' political anatomy of financial surveillance", *Security Dialogue*. Núm. 42, pp. 161-178.
- Aspers, Patrik (2009) "Knowledge and valuation in markets". En *Beyond sectors, before the world: Finance, security and risk* edited by Oliver Kessler, pp.197-215.
- Comité de Baseile sobre Supervision Bancaria (2005) *Basel II: Revised international capital framework*. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/bcbsca.htm> (acceso 25 de abril de 2012).
- Birdsall, Nancy (2000) "The Social Fallout: Safety Nets and Recrafting the Social Contract". In *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*, editado por Stephan Haggard, páginas 183-215. Washington, Institute of International Economics.
- Burton, Malkiel G. (2007) *The Efficiency of the Chinese Stock Markets: Some Unfinished Business on the Road to Economic Transformation*. 1ra edición [ebook] Princetown University. Disponible en: <https://www.princeton.edu/ceps/workingpapers/154malkiel.pdf> (Consultado el 22 de septiembre de 2016).
- Buzan, Barry, Jaap de Wilde y Ole Wæver (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Lynne Rienner.
- Cable, Vincent (1995) "What is International Economic Security?", *International Affairs*. Vol. 71, núm. 2, pp. 305-324.
- Cohen, Benjamin J. (2008) The International Monetary System: Diffusion and Ambiguity. En *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*. Vol. 84, núm.3, *Power and Rules in the Changing Economic Order*. Pp. 455-470.
- Economic Security Committee (1934) "Report to the President of the Committee on Economic Security", en *Social Service Review*. Vol. 9, núm. 1, pp. 161-168.
- Evans, Martin. D. & Hnatkovska, Viktoria. V. (2007) International Financial Integration and the Real Economy, en *IMF Staff Papers*. Vol. 54, núm. 2, pp. 220-269.
- Goldstein, Morris (1998) *The Asian Crisis: Causes, Cures and Systemic Implications*. Washington DC, Institute for International Economics.

- Grosse, Robert (2012) "Bank regulation, governance and the crisis: a behavioral finance view", en *Journal of Financial Regulation and Compliance*. Vol. 20, núm. 1, pp. 4-25.
- Haggard, Stephan (2000) *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*. Washington, Institute of International Economics.
- Helleiner, Eric, & Pagliari, Stefano (2011) "The End of an Era in International Financial Regulation? A Postcrisis Research Agenda", *International Organization*. Vol. 65, No. 1, pp. 169-200.
- Kahler, Miles (2004) "Economic security in an era of globalization: definition and provision", en *The Pacific Review*. Vol. 17, núm. 4, pp. 485-502.
- Kessler, Oliver (2011) "Beyond sectors, before the world: Finance, security and risk". *Security Dialogue*, Núm. 42, pp. 197-215.
- Keynes, John Maynard (1933) *The Means of Prosperity*. London, Mac Millan.
- McGee, Matt (2005) *Economics - In terms of The good, the bad and the economist*. Sydney, Ibd Press.
- Mughan, Anthony (2007) "Economic Insecurity and Welfare Preferences: A Micro-Level Analysis", en *Comparative Politics*. Vol. 39, núm. 3, pp. 293-310.
- Nesadurai, Helen E. S. (2004) "Introduction: economic security, globalization and governance", en *The Pacific Review*. Vol. 17, núm. 4, pp. 459-484.
- Nye, Joseph (2010) "Joseph Nye On Global Power Shifts", disponible en: https://www.ted.com/talks/joseph_nye_on_global_power_shifts?language=es (Consultado el 9 de agosto de 2016).
- O'Sullivan, Kenneth P.V. & Kennedy, Tom (2010) "What caused the Irish banking crisis?", en *Journal of Financial Regulation and Compliance*. Vol. 18, núm. 3, pp. 224-242.
- Stiglitz, Joseph. E. (2002a) "Globalization and its discontents". New York, W.W. Norton.
- Stiglitz, Joseph. E. (2010b) "Risk and Global Economic Architecture: Why Full Financial Integration May be Undesirable". *The American Economic Review*. Vol. 100, núm. 2, PAPERS AND PROCEEDINGS OF THE One Hundred Twenty Second Annual Meeting OF THE AMERICAN ECONOMIC ASSOCIATION, pp. 388-392.

- Strange, Susan (1990) "Finance, Information and Power", en *Review of International Studies*. Vol. 16, núm. 3, pp. 259-274.
- Thompson, Theresa & Shah, Anwar (2005) "Transparency International's Corruption Perceptions Index: Whose perception are they anyway?" *Transparency UK*, pp.1-51.
- Tooez, Roger (2005) "The missing link: Security, Critical International Political Economy, and Community". En *Critical Security Studies and World Politics*, edited by Ken Booth, pp.133-158. London, Lynne Rienner.
- Transparency International (2011) "Daily Lives and Corruption in South Asia". Berlin, International Secretariat.
- Yunus, Muhammad (2009) "Economic Security for a World in Crisis"., en *World Policy Journal*, Summer, pp. 5-12.

Notas:

- 1 Todas estas políticas tenían sus bases en la teoría económica de John Maynard Keynes. Su investigación "Los medios de la prosperidad" (1933), donde los temas de desempleo y el crecimiento se convirtió en el puntal para la aplicación de políticas de estado, llamadas políticas keynesianas.
- 2 ¿Por qué la Responsabilidad es tan importante? Aunque la globalización trajo muchos beneficios a la sociedad, el aumento de la corrupción en el sector privado y público se intensificó en ese período de tiempo (Transparencia Internacional, 2011; Thompson y Shah, 2005). Esta noción de acciones que no se confía realizada por el Estado (especialmente en valores económicos) ha obligado a mostrar una mayor responsabilidad en la provisión de seguridad económica y que los recursos se utilizan de manera adecuada.
- 3 De acuerdo con McGee (2005: 693), Riesgo Moral muestra cuál es la posibilidad de que un agente económico consiga que la deuda sea cancelada, existe un incentivo a un endeudamiento excesivo. En el caso de las dos crisis este patrón de comportamiento se vuelve recurrente.
- 4 Basilea I y Basilea II fueron políticas de regulación financiera internacional con el objetivo de asegurar la información pública a través de la calidad de los activos y de transacciones en el mercado internacional. (BCBS, 2005)
- 5 Yo sugeriría que los procesos de financiarización están relacionados con la forma cuantitativa de la comunicación (algunos autores hablan de 'encuadre' en este contexto). Deseos, creencias, toda la complejidad del entorno se reduce a un solo número - el precio - lo cual activa (o no) una decisión de compra o venta. Especialmente en los mercados financieros, las noticias manifiestan y se revela en los cambios de números. La información se produce en términos cuantitativos, especialmente en forma de matrices de covarianza-varianza. Este vínculo esencial con números forma y construye con experiencias específicas, recuerdos, temporalidades y la dinámica de la inestabilidad. (Kessler, 2011: 208)

RAMIRO LAPEÑA SANZ.

Candidato a Doctor en Ciencia Política y Máster en Política Internacional por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid (UCM, España). Licenciado en Periodismo por la Facultad de Ciencias de la Información de la UCM. Profesor de Geopolítica en la Universidad Tecnológica Equinoccial, sede Santo Domingo (Ecuador).
ramiro.lapena@ute.edu.ec

MARCIN CZUBALA ROMAN

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesor visitante de la Universidad de las Américas, Puebla. Becario del Programa de Formación del Profesorado Universitario (FPU) en el Departamento de Economía Aplicada V de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. Máster en Política Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Estudios Europeos por la Universidad de Varsovia (Polonia).
mczubala@ucm.es

La dependencia económica y la política exterior en Ecuador bajo el gobierno de Rafael Correa (2007-2016)

Ramiro Lapeña Sanz.- Marcin Czubala Roman

1. Introducción

La política exterior dependiente o *Dependent Foreign Policy*, se define según Hey (1994: 241), como “el comportamiento internacional de Estados económicamente débiles cuyas economías dependen en gran medida de uno o dos socios comerciales”; la política exterior es coincidente con los intereses del Estado al que se somete, ya sea de forma voluntaria o en contra de su deseo. Esta teoría, desarrollada entre otros, por Jeanne A. K. Hey, requiere que se dé una auténtica relación de dependencia económica entre el país pequeño, (*small state*) o débil (*weak state*) y el Estado más grande o desarrollado (*core state*).

Ecuador ha vivido, como república independiente, bajo una economía constantemente débil, basada en la monoexportación agropecuaria, con poco valor añadido y con un sector industrial escaso y poco competitivo. Sus mercados de referencia han sido, tradicionalmente, Estados Unidos y países de Europa –también para importación de maquinaria, bienes de equipo y productos industriales–, si bien, el primer socio comercial siempre fue EEUU, cuya interferencia en el marco de la Guerra Fría hizo que los sucesivos gobiernos ecuatorianos vieran recortada su soberanía, en su proyección exterior (Lauderbaugh, 2009; Pineo, 2009).

Rafael Correa llegó, en 2007, al poder, con una propuesta de romper el *statu quo* y ubicar al Ecuador en un lugar propio en el mundo, asentado en el respeto a su soberanía nacional (SENPLADES, 2007), a través de

un plan de desarrollo económico, basado en el impulso a la educación y la salud públicas y gratuitas, y el cambio de la matriz productiva (SENPLADES, 2013).

Este plan, se complementa con una nueva política exterior que, cimentada en el Planex 2020 (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador, 2006) y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de la República del Ecuador, 2007) y materializada en la Constitución de Montecristi de 2008, pretende pasar de una relación cercana con Estados Unidos a acercarse a otras naciones, con ideologías políticas similares, tanto en el cono sur (Venezuela y Nicaragua), como en otros continentes (Irán, China o Rusia, entre otros).

El trabajo busca determinar si, en el periodo correísta, se ha dado algún tipo de dependencia económica, que haya influido en la acción exterior del Estado, para poder calificarla de dependiente. Se plantea la hipótesis de que, en el periodo mencionado, se dio una doble dependencia económica con respecto a Estados Unidos y China. De ser así, podría hablarse de una política exterior ecuatoriana “bicéfala dependiente”, identificando su comportamiento en política exterior, con lo que en el corpus teórico, se identifica como de tipo dependiente hacia ambos (Hey, 1993, 1994, 1995a, 1995b).

El presente trabajo aborda los intercambios económicos del Ecuador con Estados Unidos y China, enfocándose en las relaciones comerciales, la inversión extranjera directa, la deuda y la ayuda oficial al desarrollo, a través del análisis de datos de fuentes primarias abiertas y disponibles en internet, de tipo estadístico, de instituciones públicas y privadas del Ecuador e internacionales.

2. Marco teórico

La política exterior, de los Estados pequeños o débiles, ha sido tenida en cuenta, tradicionalmente, en las Relaciones Internacionales, desde el paradigma realista, como actores subyugados al poder

militar, económico y político de las grandes potencias. Por su parte, el estructuralismo aportaría a través de la teoría de la dependencia (*dependency theory*) y la teoría del sistema-mundo (*World-System Theory*), una nueva visión, centrada en los análisis sobre la economía y la estructura de la organización de los Estados (Steans, 2010: 75-102), pero, sin explicar adecuadamente, las políticas exteriores de la periferia.

A partir de los años sesenta, un reducido grupo de académicos (Neil Richardson, Bruce Moon, Jeanne A. K. Hey y otros) trabajó en una teoría que pudiera cubrir ese vacío, resultando en la teoría de política exterior dependiente y el concepto de Estado dependiente, que para Hey (1995a), sí lograba relacionar la situación de los Estados pequeños, débiles o del Tercer Mundo, con la formulación y puesta en marcha de su política exterior.

La diferencia entre la *dependency* estructuralista y la *dependence* reside en el enfoque y los métodos de estudio. La *dependence* busca recoger el estado de confianza que un país tiene sobre otro (Hey, 1995a: 204); así, la política exterior dependiente puede definirse como “el comportamiento internacional de Estados económicamente débiles cuyas economías dependen en gran medida de uno o dos socios comerciales” (Hey, 1994: 241). Ese comportamiento se traduce en una política exterior coincidente con los intereses del Estado del cual depende económicamente, de forma voluntaria o no.

En cuanto a los métodos de estudio, la *dependence* maneja variables cuantitativas del ámbito económico fácilmente medibles: los flujos de comercio, la ayuda exterior y la inversión extranjera directa del país del centro en el Estado dependiente (Hey, 1995a: 204).

3. Estados de la cuestión

Los Estados periféricos suelen mostrar, en una gran parte de los casos, una dependencia crítica con una nación más desarrollada, que en el caso de Latinoamérica, ha sido ejercido por Estados Unidos, quien ejecutó acciones para proteger el orden y la estabilidad en áreas sensibles a sus

intereses, o para asegurar el acceso de sus productos a los mercados latinoamericanos (Sánchez Padilla, 2016: 14).

Para los Estados periféricos dependientes, el terreno diplomático es donde existe espacio para comportamientos, en política exterior, opuestos a los intereses del centro, algo que no sucede en el área económica. Cualquier país que dependa de un Estado del centro, solo podrá ser capaz de diseñar e implementar una política exterior autónoma, en áreas en las que el país del que se depende considere poco importantes (Hey, 1993: 573), implicando una reducción del margen de soberanía del Estado dependiente y la limitación de sus opciones de acción exterior.

China está, en los últimos años, incrementando su presencia e influencia en la región latinoamericana, con similares herramientas que las de Washington. El comercio de bienes, en el año 2015, desde el gigante asiático hacia América Latina, fue de 129 980,96 millones de dólares en exportaciones, y de 103 625,11 millones de dólares en importaciones (Fondo Monetario Internacional, 2017). Los principales productos de importación, por parte de China desde América Latina, son sobre todo commodities, sumando el 69% de sus importaciones, mientras que en sentido contrario, China envía a la región, bienes de equipo, barcos, instrumental y derivados del petróleo, que suman un 22% del total de importaciones (Ray, Gallagher y Sarmiento, 2016: 3).

Por otra parte, Pekín concedió, a Latinoamérica, créditos por 29 000 millones de dólares, en 2015, mientras que, la inversión extranjera directa de China, en el área, ascendió a 4 600 millones de dólares, en proyectos nuevos, y a 49,9 millones de dólares en fusiones y adquisiciones (Ray y otros, 2016: 2-4). China es, en la región, la segunda fuente más grande de proyectos de inversión extranjera directa IED nuevos, detrás de los Estados Unidos, y el tercer impulsor principal de IED, a través de fusiones y adquisiciones, por detrás de los Estados Unidos y España (Ray, Gallagher y Sarmiento, 2016: 6).

4. Intercambios económicos con Estados Unidos y China

A continuación, se presentarán los datos obtenidos acerca de las relaciones comerciales, de inversión, la deuda y de ayuda oficial al desarrollo, que Ecuador tiene con China y Estados Unidos, y se llevará a cabo, un análisis de los mismos, desde el enfoque de la dependencia económica.

4.1. Comercio

En 2016, el volumen de exportaciones, de Ecuador hacia el mundo, fue de 16 797 millones de dólares en valor FOB, mientras que, las importaciones ascendieron a 15 545,2 millones de dólares FOB, dando un superávit de 1 252,5 millones de dólares (Banco Central del Ecuador, 2017b). América (incluyendo Estados Unidos) es el principal socio comercial del Ecuador (60% del total de exportaciones y 51,1% de las importaciones), muy lejos de Europa y Asia (Banco Central del Ecuador, 2017b).

Ecuador exportó a Estados Unidos, en 2016, el 32,4% (5 436,1 millones de dólares) del volumen total, e importó el 25,1% del total (3 896,9 millones de dólares). Las exportaciones petroleras representaron el 51,8%, mientras que las no petroleras fueron el 23%; en tanto que, las importaciones se repartieron entre un 66,5% de las petroleras y un 17,2% de las no petroleras (Banco Central del Ecuador, 2017b). Estados Unidos fue el socio con el que Ecuador tuvo el mayor superávit comercial petrolero (1 172 millones de dólares) y el segundo superávit comercial no petrolero (366,3 millones de dólares). Ecuador envía petróleo crudo, productos primarios sin elaborar y algunos rubros de industrias agroalimentarias, como conservas de pescado. Asimismo, recibe de Estados Unidos derivados del petróleo, maquinaria industrial, teléfonos, instrumental médico-quirúrgico y polímeros (Banco Central del Ecuador, 2017b).

Estados Unidos es el mercado comercial referente: casi un tercio de todo lo exportado y un cuarto de lo importado, por Ecuador, tiene su destino u origen en Estados Unidos, con un peso muy destacado del sector petrolero. Se observa un desequilibrio en los intercambios, derivado de la gran diferencia de valor entre los productos enviados a Estados Unidos y los importados por Ecuador.

La relación del Ecuador con China es más desequilibrada. En 2016, se envió un 3,9% de las exportaciones totales ecuatorianas (656,4 millones de dólares), y las importaciones ascendieron a un 15,5% del total (2 415 millones de dólares). Existe muy poca diferencia entre los bienes petroleros y no petroleros exportados, pero sí entre las importaciones petroleras (1,4%, 34,9 millones) y las no petroleras (18,2%, 2 380,9 millones de dólares). China es el cuarto país con el que tiene superávit comercial petrolero (197,1 millones de dólares), pero, es la nación con la que el Ecuador tiene el mayor déficit comercial no petrolero (1 965,5 millones de dólares). China recibe del Ecuador: petróleo crudo, harinas, cacao, bananas, mariscos, madera y productos derivados de ella y productos de la industria minera (metales preciosos y cobre); en tanto que el Ecuador importa del país asiático: motores y generadores eléctricos, teléfonos móviles, maquinaria, material eléctrico, monitores y proyectores, turbinas hidráulicas y neumáticos (Banco Central del Ecuador, 2017b).

Así, los flujos comerciales entre ambos países son divergentes: son mucho mayores, en valor, las importaciones desde China, en especial las no petroleras, y la balanza comercial es claramente deficitaria para el Ecuador.

Se observa una fuerte dependencia del mercado norteamericano, tanto para los exportadores (1 877 en 2016) como para los importadores (8 167 en 2016) (Banco Central del Ecuador, 2017a), aunque la relación puede considerarse como equilibrada, dado la diferencia relativamente corta -6%- , entre lo exportado y lo importado. China se revela como un actor importante para el sector importador ecuatoriano, compuesto por 6 423 empresas en 2016 (Banco Central del Ecuador,

2017a), debido a los bajos precios de los artículos de origen chino y la facilidad para colocarlos entre los consumidores, por su accesibilidad.

Existe una dependencia comercial del Ecuador con Estados Unidos y China, al sumar entre ambos, el 36,1% de las exportaciones globales y el 40,6% de las importaciones totales. Dicha dependencia, no ha ido pareja a la relaciones políticas del Ecuador con sus socios: mientras que, con Washington ha primado una postura de distanciamiento y delimitación de líneas rojas muy claras –defensa de la soberanía nacional y primacía del hombre en los asuntos económicos (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 415 y sig.)–, con China ha existido un mayor acercamiento a alto nivel, incluido visitas de los líderes de ambos países¹ y firmas de convenios bilaterales, destacando el Convenio de Cooperación Económica y Técnica (Asamblea Nacional del Ecuador, 2013).

4.2. Inversión Extranjera Directa

La inversión extranjera directa IED recibida por Ecuador, ascendió, en el año 2015, a 1 321 millones de dólares, un 41,6% más que en 2014, (771 millones de dólares); mientras que, los datos hasta el tercer trimestre de 2016 cifraban la IED en 341 millones de dólares, (58% menos con respecto al mismo periodo del año anterior (Banco Central del Ecuador, 2017a)). La rama minera ha acaparado de manera mayoritaria la IED de los últimos años: en 2015, se invirtieron 559,8 millones, muy lejos de otras ramas, como el comercio, manufacturas o servicios prestados a las empresas. Esa tendencia se mantuvo, igualmente, en los tres primeros trimestres de 2016, con 160,2 millones de dólares (Banco Central del Ecuador, 2017a).

Estados Unidos, con 186 millones de dólares, y China, con 113,8 millones, aglutinan el 22,7% de toda la IED que llega al Ecuador, si bien, no invierten en las mismas actividades económicas. Mientras que,

1 Rafael Correa viajó a China en enero de 2015, visita que fue devuelta por el máximo mandatario chino, Xi Jinping, en noviembre de 2016 (El Telégrafo, 2016).

China prefiere el sector minero (92 millones de dólares, un 81,59% del montante global), Estados Unidos se inclina hacia los servicios prestados a las empresas (165,8 millones de dólares, 89,7% del total invertido).

La fijación china por el sector minero respondería al rápido incremento de su capacidad industrial de las últimas décadas –en 2016 este sector aportó el 40,9% de su PIB según el Banco Mundial (2017a)–, requiriendo buscar materias primas para alimentarlo. China importó, en 2015, 366 439 millones de dólares en materias primas (WITS, 2017).

La inversión china acumulada en el Ecuador, desde 2009 hasta 2015, sumó 11 000 millones de dólares. Algunos de los proyectos con presencia china son: las hidroeléctricas de Coca Codo Sinclair, construida por Sinohydro; Sopladora, construido por Gezhouba, y, Toachi Pilatón, levantada por The China International Water and Electric Corp. con financiación rusa; el proyecto minero de cobre de El Mirador, donde participa CRCC-Tongguan Investment; y en petróleo, las empresas CNPC y Sinopec, así como el consorcio Andes Petroleum, gestionan en Sucumbíos varios proyectos, y en Orellana y Pastaza algunas concesiones están comandadas por Petro Oriental y Andes Petroleum. Además, se está en conversaciones para que capital chino financie la refinería del Pacífico, si bien no acaba de concretarse. Otras inversiones chinas se localizan en energía eólica, carreteras y obra fluvial (Krauss y Bradsher, 2015).

En cuanto a Estados Unidos, la preferencia por el sector servicios reside en la gran competitividad de sus empresas de servicios, en especial aquellas con un gran componente tecnológico. Solo los servicios de comunicaciones y computación (42,12% de todas las exportaciones totales de Estados Unidos en este rubro) y los servicios relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación (22,71%) suponen más de la mitad de las exportaciones de servicios norteamericanos (WITS, 2017). No se pudo encontrar, al contrario que en el caso chino, información pública o privada relativa a qué empresas norteamericanas están invirtiendo en el Ecuador.

4.3. Deuda

El programa de desarrollo del Ecuador, iniciado por Rafael Correa, se centró en infraestructuras de generación y distribución de energía, transporte y comunicaciones y servicios de educación y sanidad, para el que se buscó financiación exterior, aumentando así, la deuda del país, que pasó de un 27,2% al 39,6% en 2016, según el Ministerio de Finanzas (s. f.).

La deuda externa del Ecuador, a diciembre de 2016, ascendió a 38 136,6 millones de dólares: 8 247,8 millones de dólares correspondieron a organismos internacionales de financiación (Banco Mundial BM, Banco Interamericano de Desarrollo BID y CAF); 7 997,9 millones de dólares en préstamos gubernamentales y 8 844,6 millones de dólares de parte de entidades bancarias y financieras internacionales, a lo que se debe añadir, 7 801 972 millones de dólares de deuda privada del país (Banco Central del Ecuador, 2017a).

Ecuador tiene fuertes compromisos crediticios adquiridos fundamentalmente con China, quien, a enero de 2017, había prestado al país 8 272,8 millones de dólares, el 31,3% del total de deuda total del Ecuador, mientras Estados Unidos sólo posee un 0,2% de la deuda total (54,7 millones de dólares) (Ministerio de Finanzas, s. f.). China supone una fuente crítica de liquidez para Ecuador y para Venezuela, Brasil y Argentina, para donde fueron el 92% de los créditos chinos (Myers y Gallagher, 2017).

Canalizados a través del *Chinese Development Bank* y el *China Eximbank*, ambos públicos, estos créditos no poseen condicionalidades políticas, pero sí otras, relativas a la contratación de empresas chinas o el empleo de equipamiento procedente de ese país (Myers y Gallagher, 2017). Las tasas de interés de estos préstamos son elevadas, entre el 6,87% y el 7,25%; y en el caso ecuatoriano, incluyen el pago a través de preventas petroleras (Araujo, 2016).

El acercamiento hacia la financiación china respondería a tres posibles causas: 1) el alejamiento del presidente Correa, de las instituciones

financieras de Bretton Woods (FMI), hasta fechas recientes, finales de 2015; 2) la cercanía ideológica con los líderes chinos, respecto al sistema y la gobernanza internacionales, y la ausencia de cláusulas democráticas o humanitarias; y 3) la necesidad de buscar liquidez, tras el desplome de los precios del petróleo, desde 2014.

4.4. Ayuda Oficial al Desarrollo AOD

A partir de 2012, Ecuador es considerado por el BM, como país de renta media alta (*upper-middle income*), por lo que, desde ese año, los fondos recibidos en forma de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), se redujeron. El último año en que el país registró entradas de AOD neta recibida² fue 2014, por una suma de 160 380 000 dólares, de los cuales, 115 millones de dólares correspondieron a créditos no reembolsables y 70 millones de dólares a cooperación técnica (Banco Mundial, 2017c).

En 2014, los mayores contribuyentes de AOD fueron Estados Unidos (32,2 millones de dólares), la Unión Europea (22,8 millones de dólares), Alemania (36,4 millones de dólares) y Francia (40,1 millones de dólares). Sólo entre la Unión Europea y los aportes individuales de países europeos, Ecuador recibió 99,3 millones de dólares (Banco Mundial, 2017d).

Este tipo de flujos económicos ha contribuido, entre otros factores, a mejorar los indicadores de desarrollo socioeconómicos: el porcentaje de población pobre descendió de un 64,4%, en 2000, a un 23,3%, en 2015 (Banco Mundial, 2017b).

5. Conclusiones

El análisis de las tres variables económicas mostradas por Hey, durante el periodo de Rafael Correa, permite identificar a Estados Unidos y a China, como los países con los que existiría una relación de dependencia económica.

2 En dólares a precios actuales.

Estados Unidos es el principal socio comercial, seguido por China; pero ya no es el principal inversor/prestamista, ni uno de los mayores aportantes de AOD como antes. China es hoy el mayor acreedor individual ecuatoriano y uno de los principales valedores de la economía de este país.

La progresiva cercanía con Pekín, novedad dentro de las relaciones económicas de Quito, respondería a factores de tipo ideológico, político y de necesidad económica del régimen correísta; mientras que, la continuidad de la relación con Estados Unidos, en el plano económico – pese a la frialdad política –, tendría sus bases en los lazos, que empresas de uno y otro país, tienen desde hace décadas, y en la migración ecuatoriana hacia Estados Unidos.

Por último, la calificación de dependencia económica, a la relación que tiene Ecuador, en estos momentos, con Estados Unidos y China, permite abrir la puerta a nuevos estudios de su política exterior, desde el prisma de la *Dependent Foreign Policy Theory*, para establecer si, esa dependencia bicéfala en lo económico, se ve reflejada en una política exterior bicéfalo dependiente.

6. Referencias bibliográficas

- Araujo, A (2016) La deuda con China sube a USD 8 395 millones en *El Comercio*. Quito, 20 de abril. Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/deudachinaecuadorpetroleocredito.html> (consultado el 18 de marzo de 2017).
- Asamblea Constituyente (2008) *Constitución del Ecuador*. Quito, Asamblea del Ecuador. Disponible en <http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-20/transparencia-2015/literal-a/a2/Const-Enmienda-2015.pdf> (consultado el 16 de marzo de 2017).
- Asamblea Nacional del Ecuador (2013) *Convenio de Cooperación Económica y Técnica entre la República del Ecuador y la República Popular China*. Disponible en <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/tratados-instrumento-internacionales-2013-2017> (consultado el 16 de marzo de 2017).
- Banco Central del Ecuador (2017a) *Estadísticas Económicas del Ecuador-Sector Externo*. Recuperado a partir de <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/762> (consultado el 14 de marzo de 2017).
- Banco Central del Ecuador (2017b) *Evolución de la Balanza Comercial. Balanza comercial del Ecuador por Países, Enero-Diciembre 2016*. Quito, Banco Central del Ecuador, Disponible en <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/balanzaComercial/ebca201702.pdf> (consultado el 14 de marzo de 2017).
- Banco Mundial (2017a) "Datos-China". *Banco Mundial*, disponible en <http://datos.bancomundial.org/pais/china?view=chart> (consultado el 14 de marzo de 2017).
- Banco Mundial (2017b) "Datos-Ecuador". *Banco Mundial*, disponible en <http://datos.bancomundial.org/pais/ecuador?view=chart> (consultado el 14 de marzo de 2017).
- Banco Mundial (2017c) "World Development Indicators: Aid dependency, *Banco Mundial*", disponible en <http://wdi.worldbank.org/table/6.11#> (consultado el 14 de marzo de 2017).
- Banco Mundial (2017d) "World Development Indicators: Distribution of net aid by Development Assistance Committee members", *Banco Mundial*, disponible en <http://wdi.worldbank.org/table/6.12#> (consultado el 14 de marzo de 2017).

- El Telégrafo (2016) "Sin duda, China ha ayudado a transformar la historia del Ecuador", en *El Telégrafo*, 17 de noviembre, disponible en <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/presidente-de-china-inicia-visita-de-estados-a-ecuador> (consultado el 10 de marzo de 2017).
- Fondo Monetario Internacional (2017) "IMF Data-China, P.R.: Mainland", *Fondo Monetario Internacional*, disponible en <http://data.imf.org/?sk=85b51b5a-b74f-473a-be16-49f1786949b3> (consultado el 14 de marzo de 2017).
- Hey, J. A. K. (1993) "Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador", en *Journal of Latin American Studies*. Vol. 25, Num. 03, pp. 543-574.
- Hey, J. A. K. (1994) "Compliance, consensus and counter-dependence: Foreign policy in Ecuador", en *International Interactions*. Vol. 19 Num. 3, pp. 241-261.
- Hey, J. A. K. (1995a) "Foreign Policy in Dependent States", en L. Nedck, J. A. K. Hey, & P. J. Haney (eds.), *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey, Prentice Hall, pp. 201-213.
- Hey, J. A. K. (1995b) *Theories Of Dependent Foreign Policy and the case of Ecuador in the 1980s*. EEUU, Ohio University Press.
- International Chamber of Commerce (Ed.) (2010) *Incoterms® 2010: ICC rules for the use of domestic and international trade terms*. París, ICC Service Publications.
- Krauss, C., & Bradsher, K. (2015) "Con préstamos y exigencias, China expande su influencia en América Latina" en *The New York Times*. El Chaco-Ecuador, 22 de julio, disponible en https://www.nytimes.com/2015/07/26/universal/es/con-prestamos-y-exigencias-china-expande-su-influencia-en-ecuador-y-el-resto-de-america-latina.html?mwrsm=Email&_r=1 (consultado el 12 de marzo de 2017).
- Lauderbaugh, G. M. (2009) "Estados Unidos y Ecuador durante la Segunda Guerra Mundial: conflicto y convergencia", en Zapata, Beatriz (Ed.) *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario*. Quito, FLACSO Ecuador pp. 265-296.
- Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (2016) *Agenda Nacional de la Energía 2016-2040*. Quito, Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos. disponible en <http://www.sectoresestrategicos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/10/AGENDA-DE-ENERGIA-2016-2040-vf.pdf> (consultado el 10 de marzo de 2017).

- Ministerio de Finanzas (s. f.) “Deuda Pública”, *Ministerio de Finanzas*, disponible en <http://www.finanzas.gob.ec/deuda-publica/> (consultado el 14 de marzo de 2017).
- Ministerio de Finanzas (2010) *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas* - Quito, Ministerio de Finanzas, disponible en http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf (consultado el 15 de marzo de 2017).
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador (2006) *Planex 2020. Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020*. Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de la República del Ecuador (2007). “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010”. Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de la República del Ecuador.
- Myers, M., & Gallagher, K. (2017). “Chinese Finance to LAC in 2016”, en *China-Latinamerica Report (informes del Global Economic Governance Initiative de la Universidad de Boston)*, disponible en <http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Chinese-Finance-to-LAC-in-2016-Web-and-email-res.pdf> (consultado el 17 de marzo de 2017).
- Pineo, R. (2009) “Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos durante la Guerra Fría, del fin de la década del cuarenta a inicios de los años sesenta”, en Zapata, Beatriz (Ed.) *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario*. Quito, FLACSO Ecuador pp. 297-330.
- Ray, R., Gallagher, K., & Sarmiento, R. (2016) “Boletín Económico China-América Latina 2016”, en *Research From The Global Economic Governance Initiative*, No. 2016-3. Boston, Boston University, disponible en https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2016/04/Economic-Bulletin-2016-Spanish.Final_.pdf (consultado el 12 de marzo de 2017).
- Sánchez Padilla, A. (2016) “¿En defensa de la Doctrina Monroe? Los desencuentros en América Latina entre España y Estados Unidos (1880-1890)”, en *Historia Crítica*, Vol..40, Num. 62, pp.13-33.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES (ed.) (2013) *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito, SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES (2007) *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Política Exterior*. Quito, SENPLADES.

- Steans, J. (Ed.) (2010) *An introduction to international relations theory: perspectives and themes*, 3. edición, Harlow, Pearson Education.
- WITS. (2017) "China Datos básicos del comercio mundial: Valores más recientes", *World Integrated Trade Solution*, disponible en <http://wits.worldbank.org/countrysnapshot/es/CHN> (consultado el 12 de marzo de 2017).



CONCLUSIÓN

Raúl Salgado Espinoza
y Jesús Alberto Sánchez Azuaje

Balance y perspectiva de las Relaciones Internacionales en América Latina

1. Contribución teórica, balance y aportes a las Relaciones Internacionales desde el Sur

El área de las Relaciones Internacionales como toda disciplina social se encuentra en una constante transformación como respuesta al surgimiento de nuevas dinámicas en el globo. En este sentido, el congreso tuvo entre sus varios objetivos analizar la situación actual de los estudios internacionales en América Latina con base en las intervenciones e investigaciones presentadas por panelistas de diversas partes de esta región.

RAÚL SALGADO ESPINOZA

Ph.D. en Ciencia Política y Estudios Internacionales por la Universidad de Birmingham, Reino Unido; M.A. y pregrado en Ciencia Política, Filosofía e Ibero-romanística por la Universidad de Bonn, Alemania. Profesor investigador y coordinador del Programa de Maestría de Investigación en Relaciones Internacionales del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación en FLACSO Ecuador. Correo: rsalgado@flacso.edu.ec

JESÚS ALBERTO SÁNCHEZ AZUAJE

Cursa el segundo año de la Maestría de Investigación en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos en FLACSO Ecuador. Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas por la Universidad Central en Venezuela y Magíster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica por la Universidad de Alcalá [España]. Correo: jesussanchez.aa@gmail.com

Una de las primeras grandes conclusiones que se obtienen del citado evento es que ciertamente las Relaciones Internacionales han visto expandida las líneas temáticas que son investigadas en América Latina. Al mismo tiempo se percibe una relación profunda entre esta disciplina y las demás esferas de conocimiento de las ciencias sociales como la economía, ciencia política, sociología, entre otras.

Los diversos trabajos presentados en esta obra corroboran la existencia de un segundo boom en el estudio de las Relaciones Internacionales, donde es observable la aplicación de conceptos y enfoques que responden a la realidad de nuestra región. Sin embargo, también es una obligación mencionar que se percibe todavía una debilidad en la aplicación de las teorías y metodologías propias de este campo y en particular de los acercamientos teóricos que surgieron en esta región. Esta problemática puede responder al reciente impulso en la creación de programas educativos a nivel de pre y postgrado enfocados en las Relaciones Internacionales. Por lo tanto, es recomendable el fortalecimiento de los programas en esta área y de la disseminación de los enfoques teóricos regionales para evidenciar la contribución de la región al desarrollo de la disciplina como una disciplina global de las Relaciones Internacionales como sugiere Acharya (2014).

En la parte introductoria de esta compilación claramente se evidenció la contribución a las Relaciones Internacionales desde el Sur. Así como se ve en la siguiente tabla, hay varias contribuciones teóricas a esta disciplina desde la región latinoamericana y estas provienen de varias subáreas de las Relaciones Internacionales, especialmente desde el análisis de política exterior, del regionalismo e integración y desde la economía política internacional. Además esta tabla demuestra que son varios los autores que se han preocupado por una identidad propia de la región en la creación del conocimiento en esta disciplina.

Tabla N°. 1
**CONTRIBUCIÓN TEÓRICA A LAS RELACIONES INTERNACIONALES
 DESDE EL SUR**

Conceptos y acercamientos teóricos	Personalidades y autores	Motivaciones para su propuesta y situación de la disciplina
Teoría de la dependencia.	Fernando H. Cardoso y Raúl Prebisch.	- Explicar el problema del desarrollo desde una visión latinoamericana. - Inicios de la disciplina en América Latina.
Teoría de la Autonomía.	Juan Carlos Puig y Helio Jaguaribe.	- Búsqueda de una identidad latinoamericana en la explicación de la política exterior de los Estados de la región. - Inicios del primer <i>boom</i> de las Relaciones Internacionales en América Latina.
Teoría del Realismo Periférico.	Carlos Escudé.	- Reacción al declive de la Teoría de la Dependencia como instrumento de explicación de los problemas del desarrollo en la región. - Búsqueda de una identidad regional en la construcción de conocimiento en RI. - Refuerzo al primer boom de las RI en América Latina.
Modelos de Política Exterior de América Latina hacia EEUU.	Juan Gabriel Tokatlián y Roberto Russell.	- Reacción al declive de la Teoría de la Dependencia como



Conceptos y acercamientos teóricos	Personalidades y autores	Motivaciones para su propuesta y situación de la disciplina
		instrumento de explicación de los problemas del desarrollo en la región. - Búsqueda de una identidad regional en la construcción de conocimiento en RI. - Refuerzo al primer boom de las RI en América Latina.
Estudios de Globalización y regionalismo: regionalismo estratégico, post-hegemónico, nuevo regionalismo suramericano.	Osvaldo Sunkel, Alberto van Klaveren, Diana Tussie, Pía Riggirozzi, José Briceño, Ernesto Vivares.	- Posicionamiento de las Relaciones Internacionales como disciplina. - Fortalecimiento de la identidad de la región en su contribución a RI global. - Segundo boom de las RI en América Latina.
Debate crítico y ontológico: Post-colonialismo de las RI en América Latina.	Arlene Tickner y David Banley.	- Reflexión sobre la identidad y la creación de conocimiento en RI en la región. - Segundo boom de las RI en América Latina.

Fuente: elaboración propia.

La participación activa de diversos sectores de la política y de la academia han hecho de las Relaciones Internacionales un área que particularmente durante el primer boom estaba formada por una comunidad epistémica de académicos con aspiraciones políticas. En el segundo boom se ha evidenciado una tendencia a una profesionalización y consolidación de la disciplina en la región, pero no necesariamente una mejor producción. Si bien es cierto que hay un aumento en las investigaciones provenientes de diversas subáreas de las Relaciones Internacionales y un crecimiento y fortalecimiento de las redes académicas, aún persiste un dominio de estudios puramente descriptivos sobre estudios empíricos con explicaciones teóricas.

No obstante se evidencia que el sector educativo y la adopción de currículos actualizados finalmente han permitido un posicionamiento de la disciplina en la región. Esto último podría permitir por un lado profundizar en el conocimiento de las lógicas de funcionamiento de la política internacional a nivel global, regional, multilateral y bilateral, e igualmente permitiría conocer la posibilidad de América Latina en esos contextos. Asimismo, la disciplina puede ser enriquecida con los aportes desde esta región.

Por lo tanto, una lección aprendida de este congreso es que se debe continuar fomentando este tipo de encuentros en diferentes ámbitos dentro y fuera de Ecuador. Además se debe expandir las líneas de investigación para proveer de nuevos instrumentos a los estudiosos de las Relaciones Internacionales de enfoques que aún no han despegado en América Latina, como el feminismo en las Relaciones Internacionales. Esto último es especialmente relevante para una disciplina que en su evolución ha demostrado la importancia de su explicación e interpretación a través de la confluencia de varios enfoques y de otras áreas de estudio.

2. Ejes abordados en el Congreso y su contribución a los estudios internacionales

En este evento participaron más de 150 panelistas y comentaristas de varios países como Colombia, Perú, Cuba, Estados Unidos, Francia, Argentina y Ecuador, organizado en 40 mesas de trabajo y paneles de discusión con los siguientes ejes temáticos: economía política internacional y desarrollo, ética y relaciones internacionales, geopolítica, métodos y metodología de las Relaciones Internacionales, organismos internacionales, paz y conflicto, política exterior, regionalismo e integración, seguridad e inteligencia y teoría de las Relaciones Internacionales.

Estos ejes temáticos incluyeron paneles de discusión sobre educación superior y relaciones internacionales, cooperación regional, construcción de paz, regionalismo latinoamericano, política exterior ecuatoriana, relaciones Estados Unidos-Cuba y relaciones Ecuador-China, entre otras. Con una asistencia de aproximadamente 450 personas, este evento demostró el gran interés de los participantes en la disciplina y en los diversos temas que se investigan a lo largo del Ecuador y América Latina. Esta asistencia masiva a un congreso pensado en primera instancia para discusión a nivel local, se internacionalizó y corroboró la propuesta de esta compilación de que las Relaciones Internacionales están experimentando un segundo boom en su posicionamiento como disciplina en la región.

Sobre los temas específicamente discutidos, la línea con mayor participación fue la de paz y conflicto, especialmente en temas relacionados con el acuerdo de paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC y los posibles escenarios que surgen en el marco de este acuerdo. Lo anterior guarda relación con el hecho de que el conflicto interno en Colombia ha tenido una marcada incidencia en el resto de la región, principalmente en las naciones fronterizas con dicho Estado, lo cual ha significado que las

investigaciones desde las Relaciones Internacionales tengan un gran asidero en este tema.

En este orden de ideas, las intervenciones se enfocaron especialmente en el postconflicto en Colombia, y el rol que temas como la gobernabilidad, la democracia, el desarrollo económico local, entre otros, tienen en la construcción de una paz duradera. Dentro de esta construcción resultaron importante las referencias hechas al papel de los grupos indígenas y las mujeres, así como las denominadas comunidades de paz. De igual forma destacan las observaciones sobre los elementos que inciden de forma negativa y aquellos que coadyuvan positivamente en la reintegración civil de los ex combatientes.

Por otro lado, en el área de la economía política internacional, las discusiones se enfocaron especialmente en las ideas de desarrollo en América Latina, particularmente en el caso ecuatoriano en cuanto a la relación Estado-empresas y Estado-sociedad civil. Dentro de esta línea destacaron temáticas como las tecnologías libres, patentes, seguridad alimentaria, sistemas de certificación, los conflictos entre el Estado ecuatoriano y los sectores empresariales.

En esta misma lógica, también sobresalen las ponencias afines con las finanzas internacionales y su impacto en América Latina. En consecuencia se plantearon debates críticos sobre la influencia de los foros alternativos de financiamiento (como el Banco del Sur, agencias nacionales y países donadores como China) en Bolivia y Ecuador. Además, se compararon estos modelos alternativos con los ya establecidos y las posibles razones de porqué persisten los esquemas tradicionales de integración en la región.

En cuanto al regionalismo e integración, las exposiciones se orientaron hacia las denominadas nuevas dinámicas de cooperación políticas y económicas entre los países de América Latina, específicamente entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

De igual forma, la integración regional latinoamericana fungió como una de las áreas con mayor cantidad de ponencias dentro de esta última línea de investigación. Dentro de esta, merecieron especial atención temas relacionados con la migración, el Ecuador frente a los procesos de integración regional, y el rol de organismos intergubernamentales como la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR.

La política exterior también contó con diversas ponencias orientadas a temas como la Alianza del Pacífico, organización regional creada en el año 2012 y cuyos miembros son Chile, Colombia, México y Perú. En este sentido, se examinan los roles de Colombia y Chile en el marco de esta Alianza. De igual forma destacan las ponencias relacionadas con el análisis de la política exterior durante el gobierno de Rafael Correa en Ecuador, particularmente su vinculación con actores regionales como Colombia y extra regionales como China y los Estados Unidos de América.

Otras de las líneas de investigación dentro del ámbito de las Relaciones Internacionales que contaron con mayor participación fueron seguridad y geopolítica. En cuanto a la última, las ponencias se encauzaron en la incidencia de la concepción de la geopolítica en América Latina, con un énfasis especial en los casos de Brasil, Chile, Bolivia y Perú. Sumado a lo anterior, las presentaciones desarrollaron el impacto que la geopolítica de los Estados Unidos de América ha tenido y mantiene en América Latina.

La seguridad internacional contó con una serie de propuestas heterogéneas cuyo aporte se centró en conocer los nuevos paradigmas y/o enfoques que en este tema se manejan a nivel internacional y muy especialmente en América Latina, subrayando el rol de los Estados así como de los organismos regionales en esta área.

Por otro lado, dentro del tema de seguridad se abordó de manera extensa el tópico de la inteligencia desde sus diversas aplicaciones y contenidos: inteligencia política, seguridad nacional, defensa, doctrinas, normas, institucionalidad, entre otras, y la forma en que se han desarrollado y

desarrollan en América Latina. De igual forma, un grupo de exposiciones profundizaron en una crítica a las posiciones dominantes en la teoría y en la práctica sobre la concepción de la inteligencia.

En cuanto a los estudios teóricos sobre Relaciones Internacionales, los aportes se centraron en visiones críticas más que en las teorías dominantes en la mencionada disciplina. Es así que destacaron trabajos sobre feminismo el constructivismo como ontología para explicar el trato a los migrantes en América Latina, así como el estudio del concepto de la paz y sus límites desde la academia occidental.

Finalmente en esta síntesis de los principales temas abordados en el Congreso destacan las ponencias sobre metodología y ética. En cuanto a la primera, las discusiones profundizaron sobre la subárea de los estados pequeños, en concreto los enfoques y metodologías desde las cuales pueden ser abordados, especialmente en América Latina. Sobre la ética, la discusión giró en torno a una reflexión sobre las implicaciones que tienen la evolución de las tecnologías militares, los derechos humanos como principio de moral universal y su contradicción con la política.

3. La diversidad y el eclecticismo en las contribuciones a los estudios internacionales desde el sur

La selección de los artículos presentados en esta obra respondió a factores que coinciden con los principales hallazgos y recomendaciones surgidas del análisis del congreso. Estos hallazgos –como ya se menciona en la introducción– resaltan la diversidad metodológica, el acercamiento teórico ecléctico y los estudios descriptivos y coyunturales.

En este sentido, la primera contribución académica a los estudios internacionales de esta compilación, el capítulo de Diego Zambrano Álvarez, concluye que “el modelo internacional vigente cuenta [aún] con características utópicas que centralizan el poder” y que es “necesario

cuestionar la sacralidad del sistema y reducir sus asimetrías por medio de la democratización de los espectros políticos culturales y simbólicos” (p. 46).

En connotación con la primera propuesta, la segunda contribución hace una demanda a la disciplina de las Relaciones Internacionales a enfocarse en otros ámbitos fundamentales de las Relaciones Internacionales como es la migración internacional y sus efectos a la política doméstica. La investigación de Gilda Guerrero Salgado, un análisis constructivista sobre el caso ecuatoriano en cuanto al proceso normativo de este fenómeno con repercusiones claras en la política doméstica del Ecuador es un ejemplo claro de que el objeto de estudio de las Relaciones Internacionales va mucho más allá de los estudios tradicionales. Esta demanda es claramente un reto de los estudios de política internacional en la región.

Así se ve en los pocos estudios sobre feminismo en las Relaciones Internacionales, pero que son de fundamental contribución en los debates post-estructurales en la disciplina. Esta es la relevancia que se puede observar en la contribución a este libro hecha por el trabajo de Mishel Álvarez Rodríguez. La investigación desarrolla el caso ecuatoriano y el CEDAW, cuyo rol como promotor de la “erradicación de violencia de género contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes” ha transformado la política pública del Ecuador (p. 76). Esto demuestra la importancia de reforzar el uso de este enfoque teórico en América Latina, no solo para tener una perspectiva crítica sobre las políticas domésticas, sino también para reforzar la importancia de los diferentes debates teóricos en la región y para ampliar el abanico de perspectivas teóricas para entender y explicar las relaciones internacionales.

Por otro lado y desde una perspectiva acentuada en el realismo y pragmatismo, la cuarta contribución a esta compilación de Diana García Orellana sugiere que las relaciones entre China y América Latina, particularmente con Ecuador, son el resultado de intereses de los Estados participantes y de una estrategia de la República Popular de

China para por medio de un “poder productivo” mediante el discurso de cooperación Sur-Sur posesionarse en la región. Por lo que el capítulo concluye que esta interacción no es más que un producto de velar por sus propios intereses, tanto del país emergente, como del Ecuador. China busca posicionarse como un actor influyente en la región por medio de un poder blando. No obstante, al final lo que buscan ambos países reflejan sus propios intereses. Ecuador ha buscado independencia energética y China trata posicionarse en América Latina por medio de inversión, “y aunque la relación es desequilibrada y sus beneficios también, se puede lograr satisfacer ambas necesidades” (p. 97).

El quinto capítulo de este libro, elaborado de forma conjunta por Sebastián Nader, Sebastián Álvarez y Martín Pollera, busca responder a la pregunta sobre si las tecnologías libres serían una alternativa viable para romper con la dependencia. Esta investigación concluye que la tecnología como el software libre muestra indicios de ser una vía posible para romper la dependencia. Por un lado, influye en el desarrollo e innovación de la tecnología en la región, pero por otro, juega un rol importante en las nuevas relaciones sociales a nivel nacional e internacional, cuyo alcance a nivel regional sigue sin ser suficientemente investigado.

La sexta contribución, de Wendy Vaca Hernández, se enfoca en la diversidad de las instituciones u organismos internacionales de la región y sugiere que la diversidad o heterogeneidad de organismo internacionales de la región son un reflejo de la diversidad y heterogeneidad natural de los habitantes de esta región. Por tanto, es muy difícil que la región llegue a tener un término como “integrada” en el sentido europeo, sino más bien se promueve “la construcción de iniciativas propias adecuadas a la realidad particular en lugar de imitar modelos importados” (p. 129).

Con una perspectiva enfocada en factores que influyen en la política exterior de un Estado, la séptima contribución elaborada por Daniel Jiménez y Edgar Jiménez hace referencia a la transformación de la política chilena con base a sus problemas domésticos y de gobernanza.

El capítulo concluye que “la paz como gobernanza creó una agenda constitucional de paz, la reformulación de los principios de la política exterior, las institucionales militares y la normativa nacional y constituir una imagen de portadores de paz para los militares y carabineros” (p. 153)

Un campo importante de las RI, “Paz y Conflicto”, es sin duda uno de las áreas con mayores contribuciones en este evento. Una de esas contribuciones que se desarrolla en el capítulo octavo hace una importante aclaración sobre el comienzo y las tendencias hacia el fin del conflicto colombiano. No obstante, el texto de Ernesto Congote Ordóñez sugiere que aunque se firme un convenio o acuerdo el fin del conflicto no ha llegado, dado a la variedad de factores que trascienden el conflicto y el acuerdo. El acuerdo es una intención, mientras que el conflicto de alguna manera sigue hasta que algún tipo de legitimidad y orden del Estado y la sociedad puedan ser establecidos. La convivencia entre víctimas y victimarios dependen de un proceso, cuyos resultados no se pueden prevenir, pero si se sabe que demanda de grandes y serios compromisos entre Estado y sobre todos entre las víctimas y los victimarios. En este contexto, hay varios otros tipos de violencia que necesitan ser tratados como parte del establecimiento de la paz.

Esta paz puede llegar con la preparación de algunas estrategias para la gobernabilidad de las regiones afectadas se propone en la contribución novena a este libro perteneciente a Luis Ruano Ibarra. Para ello se necesitan la participación y contribución directa de las instituciones del Estado, pero también de los grupos civiles que trabajan en pos de la paz. Nuevos líderes y sobre todo su formación es un paso fundamental para establecer una nueva gobernabilidad en las regiones afectadas por el conflicto. Esto debería ser acompañado con campañas pedagógicas para la convivencia social y la aceptación de un pasado difícil para los actores o líderes del conflicto. Al mismo tiempo, la sociedad en general requiere de una educación tecnológica que les permita hacer buen uso de estos instrumentos como medios de paz, recaudación de recursos por medio de impuestos y obtención de información propositiva. Por último

se sugiere que para sobrepasar estos retos es necesario “fortalecer la identidad cultural, fortalecer las políticas y programas educativos regionales dirigidos a todos los sectores de la población, instauración y fomento de fuentes de empleo, legitimación de los movimientos civiles en contra del conflicto, conformar comités de seguridad y construir políticas públicas que incluyan a los jóvenes, entre otros” (p. 193).

El conflicto no solo se ha estudiado en la forma como es actualmente y su perspectiva, sino también como fue en décadas pasadas. En ese contexto, la contribución realizada en el capítulo décimo por Stalin Ballesteros, Naren Campo y Christian Zárate, analiza minuciosamente la toma del Palacio de Justicia por el M-19. Si bien no se justifica este acto, sino más bien se busca entender y explicar las motivaciones de los actores, el trabajo sugiere que “la búsqueda de quienes componían este grupo fue utilizar las armas como método de escándalo” social, debido a que “consideraron que era la única forma en la que podían hacerse escuchar por el gobierno” (p. 207). Los medio, tanto nacionales como internacionales dieron poca cobertura a este hecho que fue fuertemente dominada por las instituciones del Estado para evitar la diseminación y propaganda del grupo subversivo. “Los diarios extranjeros New York Times, Le Mondé y El País, fueron de los pocos que levantaron su voz con notas acerca de lo ocurrido en el Palacio de Justicia de Colombia” (p. 208).

Desde otra perspectiva de las RI, el capítulo décimo primero aborda temas de geopolítica en un contexto de la competencia en armamentismo en el área Asia-Pacífico. La contribución de Cristian Ordóñez Arcos ofrece cinco conclusiones sobre este tema. Primero se sugiere que este constante crecimiento de compra de armas de los países aumenta la probabilidad de un futuro conflicto. Pero como segundo punto se resalta que el ascenso de China no alimenta ese problema, sino más bien trabaja en forma pacífica conformando una gran red de aliados para poder confrontar a un posible hostigamiento de la presencia estadounidense en esa región. No obstante el tercer punto que concluye este trabajo resalta el impactante rol que juega Estados Unidos de América en la

región por su presencia militar y su decisión de hacer notar a China que se perfila como un poder desafiante. Asimismo el texto sugiere que el existente problema de las Coreas de alguna forma les confronta a EEUU con China, por lo que “las amenazas de Washington a Pyongyang serían, en el fondo, también dirigidas a Pekín”. Este texto culmina con la propuesta de que en este contexto “Japón no ha dejado de considerar los importantes lazos comerciales que mantiene con China, por lo que entrar en una dinámica conflictiva tendría dificultades también para sus intereses” (p. 224).

El capítulo décimo segundo re-direcciona la mirada del lector a los problemas suramericanos, sobre todo a resaltar que los intereses estatales continúan siendo prerrogativas y los asuntos regionales o colectivos no encuentran el liderazgo necesario para poderlos confrontar como región. Los problemas resaltados por Galo Cruz en este capítulo incluyen el crimen transnacional organizado, la corrupción e impunidad y la poca participación de la sociedad en la política. Esta contribución culmina sugiriendo que “el crimen transnacional organizado es la principal amenaza para la región suramericana y por lo tanto para sus Estados; mientras más se demore en enfrentarlos, estas organizaciones criminales se hacen más sólidas y tienen cada vez mayores capacidades para maximizar sus negocios y para expandir sus redes criminales” (p. 240).

Las instituciones latinoamericanas para la cooperación en ámbitos de seguridad e inteligencia han sido también un área estudiada y debatida en este congreso y producto de ello el capítulo décimo tercero propone de Yoan Viamonte Garrido “la implementación de la ICTD [Inteligencia Científica y Tecnológica para el Desarrollo] por parte de los Estados latinoamericanos como parte de una agenda de Seguridad Geoeconómica nacional coordinado y articulado por un Consejo Interinstitucional para el Desarrollo Nacional CIDN como mecanismo de cooperación interministerial, interinstitucional y de interinteligencias”. El capítulo culmina con una recomendación a la academia latinoamericana para que incluya dentro de sus estudios de Seguridad e Inteligencia,

los estudios sobre “seguridad geoeconómica e inteligencia para el desarrollo como nueva dimensión de la seguridad nacional” (p. 258).

En esta misma área de investigación, el capítulo décimo cuarto de María Fernanda Torres resalta los elementos que caracterizan a las instituciones de inteligencia. Entre esas características se subraya los siguientes atributos: misión en función de intereses estatales, capacidad de percepción y categorización de las amenazas para poder actuar conforme al nivel. Además se subraya la estructura o jerarquía de mando que demanda cierta confidencialidad para evitar la fuga de información. Finalmente se propone que la cuarta característica es más bien dependiente del tipo de gobierno que según sus intereses limitan o flexibilizan el comportamiento de los intereses estatales. Se concluye además que los cambios motivan a que una doctrina se modifique. Esto a la vez, exige que haya mayor “flexibilidad en sus métodos y procedimientos a la hora de enfrentar a las nuevas amenazas”(p. 275).

Las áreas más importantes de las RI internacionales han sido representadas en esta compilación. Por lo que para cerrar este libro, los capítulos décimo quinto y décimo sexto hicieron propuestas fundamentales sobre dos aspectos de la economía política internacional: la economía como fuentes de seguridad nacional y la aún existente dependencia económica del Ecuador. Por un lado el penúltimo capítulo elaborado por Juan Ladines Azalia propone que la integración de los mercados financieros tanto a nivel nacional como internacional han motivado a los Estados a mirar a esta cartera como la fuente de toma de decisiones. No obstante, cuando se presentan crisis los efectos se dispersan a una variedad de áreas y se demoniza a la globalización que según este estudio no es la causante en sí, sino en “cómo se [la] maneja” (p. 295).

En este contexto, el Estado “fue percibido como un agente de subsidio (último recurso); lo que trae el problema del riesgo moral, volviendo la asignación de recursos ineficiente”. La inseguridad económica es el resultado de este mal manejo de recursos no solo para las empresas

privadas sino para la salubridad financiera del Estado. Por lo que es necesario que la regulación internacional haga “hincapié en la importancia de su impacto, global y localmente” (p. 296).

Finalmente, el capítulo décimo sexto, realizado de forma conjunta por Ramiro Lapeña Sanz y Marcin Czubala Roman, identifica tres factores determinantes de una dependencia económica de Ecuador hacia EEUU y China: estos dos países son los principales receptores de las exportaciones ecuatorianas, son los principales prestamistas al Ecuador, y tanto la cercanía con EEUU, como con China tiene tintes de cercanía ideológica. La cercanía con EEUU es la permanencia de la afinidad ideológica de ciertos sectores financieros, empresas privadas y de lazos de migración ecuatoriana; y la cercanía con China está relacionada con la afinidad político-ideológica y la “necesidad económica del gobierno correísta”. Por lo que el capítulo sugiere que hay una “dependencia bicéfala [ecuatoriana] en lo económico se ve reflejada en una política exterior bicéfala dependiente” (p. 311).

4. Referencias bibliográficas

- Acharya, Amitav (2014) "Global International Relations (IR) and Regional Worlds. A New Agenda for International Studies", en *International Studies Quarterly*. Vol. 58, núm. 4, diciembre 2014, pp. 647-659.

En libro da cuenta de la riqueza de la disciplina de Relaciones Internacionales reflejada en el Primer Congreso de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en Flacso Ecuador 2017. Presenta el argumento que las Relaciones Internacionales en América Latina están experimentando un segundo boom en su avance y autonomización. Da cuenta del llamado primer boom de la disciplina a partir de los estudios de política exterior y las omnipresentes relaciones con Estados Unidos; del segundo boom que comenzó con los intensos debates sobre integración regional y globalización desde finales de la última década del siglo XX. Estos trabajos de la llamada posguerra fría fueron pioneros en abrir a las RRII más allá del estudio de la política exterior y en dar a luz a estudios de lo global, ya sea como globalización o como estudios de organismos internacionales o como Consenso de Washington (en el plano de las ideas). Hoy estamos presenciando este florecimiento que se extiende con un amplio abanico de temas reforzado por la consolidación de redes de académicos, asociaciones profesionales y revistas especializadas bien reflejadas en esta compilación.

(Diana Tussie, Ph.D. en International Relations and Economics por la London School of Economics, Reino Unido. Directora del Área de Relaciones Internacionales de la FLACSO Argentina).

ISBN: 978-9978-94-182-9



9 789978 941829



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

