

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Maestría en Ciencias Sociales  
Especialización Relaciones Internacionales  
Convocatoria: 1999-2001

**TESIS**

**Fronteras vivas en el Ecuador Meridional: las políticas y  
acciones desde el Estado 1979-1998**

AUTOR: Luis Alberto Revelo

ASESOR: Adrián Bonilla

Quito-Ecuador

2003

# INDICE

INTRODUCCION .....	1
CAPITULO 1 .....	6
Elementos y discursos teóricos para la comprensión del fenómeno fronterizo .....	6
1.1 Los Estados y sus papel en el debate teórico de las Relaciones Internacionales .....	6
Introducción .....	6
1.1.1 Los Debates en la Teoría de las Relaciones Internacionales .....	6
1.1.1.1 <i>El escenario fundamental: confrontación entre idealistas y realistas</i> .....	7
1.1.1.2 <i>Los supuestos cambian y el tradicionalismo permanece: realistas y conductistas</i> .....	13
1.1.1.3 <i>Hacia una reflexión post-positivista de las relaciones internacionales</i> .....	16
1.1.2 Una reflexión sobre los Debates en la Teoría de Relaciones Internacionales .....	19
1.1.3 El Realismo como herramienta teórica para el análisis de las relaciones interestatales y sus conflictos .....	21
1.2 Soberanía, Seguridad y Desarrollo en el debate contemporáneo .....	23
1.2.1 La Soberanía .....	23
1.2.2 El Interés Nacional .....	25
1.2.3 La Seguridad Nacional .....	27
1.2.4 Seguridad Nacional y Desarrollo .....	30
1.2.4.1 <i>Algunos elementos en el discurso del desarrollo</i> .....	30
1.2.4.2 <i>América Latina y el Desarrollo</i> .....	32
1.2.4.3 <i>La Seguridad Nacional y las prácticas del desarrollo en América Latina</i> .....	37
1.3 Fronteras: las tendencias históricas para su estudio .....	40
Introducción .....	40
1.3.1 La frontera en la escuela Geopolítica .....	41
1.3.1.1 <i>Desde la óptica del Derecho Internacional</i> .....	44
1.3.1.2 <i>La frontera y la Integración Fronteriza</i> .....	45
1.3.2 Las formas de interpretar la frontera en América Latina .....	47
Introducción .....	47
1.3.2.1 <i>El estudio de la frontera en Latinoamérica</i> .....	48
1.3.2.2 <i>Fronteras y planificación</i> .....	50
CAPITULO II .....	53
La Región Sur del Ecuador: elementos para una caracterización .....	53
2.1 Descripción general .....	53
2.1.1 Aspectos físicos .....	53
2.1.2 Aspectos demográficos .....	54
2.1.3 Problemas relevantes .....	55
2.1.4 División político-administrativa .....	56
2.1.5 Características biofísicas .....	57
2.1.6 Características socioeconómicas .....	59
2.1.7 Migración .....	61
2.2 Diagnóstico sectorial .....	62
2.2.1 Area agrícola, pecuario y forestal .....	62
2.2.2 El sector industrial y artesanal .....	63
2.2.3 Minería .....	64
2.2.4 Turismo .....	65
2.2.5 Infraestructura .....	66
2.2.6 Educación .....	67
2.2.7 Salud .....	67

2.3 La planificación del Desarrollo en la Región Sur del Ecuador.....	68
2.4 El desafío de la Región.....	70
CAPITULO III.....	72
“Fronteras Vivas” en el Ecuador: entre la disuasión política-militar, la colonización, .....	72
y el desarrollo comunitario fronterizo .....	72
3. 1 La política internacional del Ecuador entre 1980 y 1998, y su papel frente al conflicto límite con el Perú .....	72
3.1.1 Perspectivas de análisis de la política internacional de América Latina .....	72
3.1.1.1 <i>Perspectivas de análisis de la política internacional del Ecuador</i> .....	73
3.1.2 El conflicto con el Perú. Estrategias diplomáticas y militares para su resolución .....	75
3.1.2.1 <i>Los conflictos armados y sus negociaciones</i> .....	76
3.1.3 Los recursos de poder de la política internacional del Ecuador, como elementos de disuasión política-militar hacia el Perú .....	81
3.2 Estrategias de poder en la Frontera con el Perú entre 1980 y 1998.....	83
3.2.1 El Ministerio de Relaciones Exteriores. La frontera como estrategia: el desarrollo fronterizo .....	83
3.2.1.1 <i>Creación de entes administrativos especializados</i> .....	83
3.2.1.2 <i>La integración fronteriza</i> .....	85
<i>Integración Fronteriza con el Perú</i> .....	86
3.2.2 Estrategias de las Fuerzas Armadas del Ecuador. Entre Seguridad y Desarrollo.....	89
3.2.3 Los actores institucionales en la Región Sur y su papel en la creación de las “Fronteras Vivas”.....	92
3.2.3.1 <i>El Estado como actor sobre las “Fronteras Vivas”</i> .....	92
<i>La colonización ecuatoriana en el siglo XX: una política temprana de “Fronteras Vivas” . Actores, Instituciones y Prácticas</i> .....	92
<i>La Junta Nacional Pro Oriente (JUNA)</i> .....	93
<i>El Instituto Nacional de Colonización (INC)</i> .....	94
<i>El Centro de Reconversión Económica del Austro ( CREA)</i> .....	94
<i>Instituto de Colonización de la Región Amazónica (INCRAE)</i> .....	97
<i>Las Fuerzas Armadas y su papel en la construcción de “Fronteras Vivas” militares</i> ..	98
<i>La Conscripción Agraria Militar Ecuatoriana (CAME) en el Sector Fronterizo</i> .....	99
<i>Reasentamiento Campesino en lugares de interés militar</i> .....	99
<i>“Las Colonias Agrícolas Militares”</i> .....	99
<i>“Fronteras Vivas” auspiciadas por la Fuerza terrestre después de 1995</i> .....	100
<i>Programa de Desarrollo Del Sur del Ecuador (PREDESUR)</i> .....	103
<i>Las acciones de “Fronteras Vivas” en los mecanismos del desarrollo regional: planes de desarrollo, convenios y proyectos</i> .....	104
<i>Los convenios y proyectos regionales:</i> .....	106
<i>Nangaritza y colonización de tierras de los Bosques del Sur</i> .....	106
<i>Nuevas áreas de interés y el desarrollo integral:</i> .....	108
<i>Puyango-Tumbes</i> .....	108
<i>Zapotillo</i> .....	108
<i>Zamora-Chinchipe</i> .....	109
<i>Planificación de asentamientos poblacionales fronterizos</i> .....	110
<i>Proyectos con otros organismos</i> .....	111
1981 .....	111
1984.....	111
<i>Desarrollo vial regional</i> .....	112
<i>1998: nueva distribución espacial de Desarrollo Regional</i> .....	113
<i>Las perspectivas regionales luego de la firma de la Paz con el Perú</i> .....	114
<i>Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo</i> .....	115
<i>Gobiernos seccionales</i> .....	116

<i>Otros actores estatales:</i> .....	116
3.3 Las “Fronteras Vivas” en el Perú: un ejemplo de política de disuasión limítrofe: Acciones de “Fronteras Vivas” en el Perú a finales del siglo XX.....	117
CAPITULO IV .....	124
CONCLUSIONES.....	124
ANEXO .....	132
Entrevistas realizadas, en diciembre del año 2000, en las Provincias de El Oro, Zamora y Loja, a varias autoridades civiles y militares pertenecientes a instituciones involucradas en la realización de acciones de “Fronteras Vivas” en la Región Sur del Ecuador.....	132
En la provincia de El Oro: .....	132
En la provincia de Loja:.....	135
En la provincia de Zamora:.....	140
BIBLIOGRAFIA .....	150
Libros y Artículos de Revistas.....	150
Monografías.....	155
Artículos de Prensa.....	155
Artículos de Internet .....	156
Documentos Oficiales.....	156

## CAPITULO 1

### Elementos y discursos teóricos para la comprensión del fenómeno fronterizo

#### 1.1 Los Estados y sus papel en el debate teórico de las Relaciones Internacionales

##### Introducción

El estudio de las fuerzas motrices que determinan las acciones de los Estados y su interacción con otros, sin duda constituyen un aporte importante para la comprensión de la política internacional, y por ende representa un componente substancial dentro de los debates teóricos en la relaciones internacionales.

En ese contexto, uno de los elementos coyunturales para el estudio de las relaciones inter-estatales tiene que ver con la noción de la frontera, y como la percepción de su seguridad afecta la agenda de política exterior de un Estado frente a sus colindantes.

El análisis de la frontera como herramienta metodológica para el estudio de las relaciones entre los Estados-Nación, requiere precisar los elementos estructurales, dinámicas y los efectos de la interacción de estos actores dentro del sistema internacional. Para lo cual es necesario hacer una revisión de los debates que en el siglo XX se han dado alrededor de la Teoría de las Relaciones Internacionales, en general, y de la frontera como parte sustancial de una visión teórica de las relaciones inter-estatales.

##### 1.1.1 Los Debates en la Teoría de las Relaciones Internacionales

Sobre el escenario de un contexto internacional posterior al primer conflicto bélico “mundial” (1914-1918) se han tejido lo que se denomina los tres grandes debates o las “tres olas”<sup>1</sup>. Estos debates se han descrito como aquellos del Idealismo y Realismo, Realismo y Conductismo, Positivismo y Post-positivismo. Los tres escenarios pueden ser comprendidos como ejemplos del concepto kuhniano de *paradigma*,<sup>2</sup> es decir la crítica y superación cualitativa de nociones inconmensurables aceptadas por la comunidad científica y referentes a la

---

<sup>1</sup> Una revisión breve de las características generales de este escenario académico de discusión en Steve Smith, “The self-images of a discipline: a genealogy of international relations theory”, en Ken Booth, Steve Smith eds., *International relations theory today*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 1995, pp. 1-37.

<sup>2</sup> Thomas Kuhn, *The structure of scientific revolutions*, University of Chicago Press, Chicago, 1970.

producción del conocimiento.<sup>3</sup> De hecho, la percepción de la secuencia de estas tres fases de la teoría internacional sugiere un sentido de progreso, entre otros argumentos, lo cual puede estar sujeto a razonables críticas.<sup>4</sup> Lo más importante fue que el Realismo con su visión Estado-Céntrica de las relaciones internacionales, se había convertido –como lo señala Michael Banks– en el asistente de la ideología del *superpoder*, a partir de que sus nociones claves (orden, estabilidad, balance e interés vital) se convirtieron en argumentos justificativos para las políticas occidentales frente al bloque soviético.<sup>5</sup> La consecuencia fue la marginalización u olvido de otros tópicos que caían fuera de la visión centrada en el Estado. Estas falencias provocaron una literatura crítica que produjo lo que se conoce como el segundo “debate” Realista-Conductista, si bien esta categorización es cuestionada en su magnitud en la medida de que las perspectivas en contingencia compartían una visión del mundo bastante similar y por otro lado la discusión no giró sobre la teoría, sino sobre los métodos a utilizarse.<sup>6</sup> En todo caso, la “revolución conductista” al no ser una real opción a la comprensión positivista de las relaciones internacionales –y su efecto ecléctico<sup>7</sup> en el desarrollo de la disciplina– condujo a una nueva y refrescante –si bien polémica– reflexión intelectual, desarrollada en el debate post-positivista.<sup>8</sup>

#### 1.1.1.1 El escenario fundamental: confrontación entre idealistas y realistas

El debate entre Idealistas y Realistas surgió poco después de la Primera Guerra Mundial y se construyó sobre la base de dos posiciones antagónicas. La primera es una posición ideológica, fruto del desencanto que provocó el enfrentamiento bélico que vió en la falta de restricciones a la actuación de los Estados Nacionales y de la búsqueda permanente del balance del poder, una grave amenaza a la paz mundial. Sus defensores exigían la renuncia a la guerra como instrumento de la política exterior, el reemplazo de la búsqueda del balance de poder por la incorporación de mecanismos de seguridad colectiva y el establecimiento de un orden internacional garantizado por el establecimiento de un orden internacional garantizado por instituciones multilaterales con recursos suficientes para salvaguardarlo. La segunda posición concentra una serie de críticas a los postulados idealistas, los cuáles se consideraban inválidos y fuera de contexto dada la naturaleza anárquica del orden internacional. Se reiteraba que la defensa del Interés Nacional mediante los recursos del poder, es la conducta natural de todo

---

<sup>3</sup> Proposición argumentada por Arend Lijhart, “International relations theory: great debates and lesser debates”, en *International Social Science Journal* 26 (1), 1974, pp. 11-21, y “The structure of the theoretical revolution in international relations”, *International Studies Quarterly* 18, 1974, pp. 41-74.

<sup>4</sup> Smith, *op. cit.*, pp. 15-18.

<sup>5</sup> Michael Banks, “The evolution of international relations theory”, en Michael Banks ed., *Conflict in world society. A new perspective on international relations*, 1984, p. 9.

<sup>6</sup> Smith, *op. cit.*, pp. 16-17.

<sup>7</sup> Banks, *op. cit.*, p. 11.

<sup>8</sup> Una revisión analítica sobre el debate post-positivista en Yosef Lapid, “The third debate: on the prospects of international theory in a post-positivist era”, *International Studies Quarterly* 33, 1989, pp. 235-254.

Estado, lo que le conduce a éste a buscar incrementar su matriz de poder, por lo que la teoría y la práctica de la política internacional debía ajustarse a esta realidad.<sup>9</sup>

El plano axiológico y el uso del concepto del poder -en este debate- se comparten como dos fuerzas antagónicas ineludibles a la hora de plantear los argumentos de cada paradigma. La moral o la ética es la contrapartida a los límites o desventajas del uso del poder. Asumiendo esta reflexión se desarrollarán las líneas generales de las dos escuelas o tendencias académicas y los argumentos formulados por sus actores.

Para abordar los conceptos de este debate, deberemos preguntarnos si un Estado puede asumir reglas morales o valores de comportamiento frente a un mundo exterior. Esto conlleva hablar sobre la posibilidad de delinear una política exterior moral. Vásquez sugiere dos propuestas: la primera señala que una política exterior es moral mientras no se cometan actos inmorales y su esencia se fundamenta en un razonamiento ético cristiano, que forma parte del trabajo de Tomás de Aquino.<sup>10</sup>

El objetivo del segundo argumento es el desarrollo de una política exterior que promueva el bien entre las naciones,<sup>11</sup> siendo su principal promotor Woodrow Wilson, presidente norteamericano, quién en 1917 elaboró un discurso al Congreso de Estados Unidos, cuyo contenido reflejó una visión humanista, universal y democrática sobre los acontecimientos mundiales de la época.<sup>12</sup> Wilson fue un crítico de las políticas del poder, la diplomacia abusiva y ambiciones desenfrenadas de los líderes no democráticos. Si esto se pudiera eludir no habría motivos de guerra entre los Estados; las guerras son irracionales por lo cual se pueden resolver mediante el uso de la razón.<sup>13</sup> Los medios para expandir la razón en el medio internacional, según Wilson, eran la democracia como sustento del gobierno de nuevos Estados, y la conformación de un organismo mundial el cual moldearía un cuerpo legal internacional para la solución pacífica de querellas.<sup>14</sup> Fue de alguna manera el fin del viejo orden diplomático y fueron esos renovados ideales democráticos y humanistas la matriz de una nueva disciplina académica de las relaciones internacionales: El Idealismo o Utopismo.

---

<sup>9</sup> Luciano Tomassini, *Teoría y práctica de la política internacional*, Ediciones Universidad Católica, Santiago 1989, p. 65.

<sup>10</sup> J. A. Vásquez, *Relaciones internacionales el pensamiento de los clásicos*, Editorial Limusa, México, 1994, p. 19.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Woodrow Wilson, "se debe salvar al mundo en pro de la democracia", Vásquez, *op. cit.*, pp. 31-36.

<sup>13</sup> Vásquez, *op. cit.*, p. 20.

<sup>14</sup> *Ibid.*

Cómo conservar una paz mundial dentro del esquema idealista? La respuesta fué a través del desarme universal y total y, reiterando nuevamente la idea, mediante el establecimiento de instituciones realmente eficaces para la prevención de la guerra. Para esto es indispensable la aplicación de leyes por parte de una autoridad mundial, las cuales aplicadas uniformemente a todas las naciones, prohibirían la violencia como un medio para tratar cualquier disputa internacional.<sup>15</sup> El éxito para la conservación del orden mundial estará supeditado a la eficacia lograda en el desarme universal y del fortalecimiento de las instituciones legislativas y judiciales que interactúan como medios de resolución de conflictos internacionales.<sup>16</sup> A la vez que el discurso de Wilson, según los Realistas, formaba parte de la democratización de la política exterior en el siglo veinte, este produjo una escasa respuesta analítica en el ambiente de las relaciones internacionales.<sup>17</sup> Stanley Hoffman percibió la intromisión de una ideología grandiosa en la esfera internacional, lo que se tradujo en un pensamiento utópico que demoró el advenimiento de la ciencia social.<sup>18</sup>

Los Realistas, en contraste con los Idealistas, subrayan el poder y el interés más que los ideales, en las relaciones internacionales. El Realismo, en opinión de Dougherty y Pfaltzgraff, "...es básicamente conservador, empírico, prudente, sospechoso ante los principios idealistas y respetuoso de las lecciones de la historia" .<sup>19</sup> La crítica al enfoque moral del Idealismo se sustenta en el punto de vista de *razón del Estado*, el cual no solo esgrime que el Estado quede exento del plano moral, sino que además recuerda que si un Estado asume una normativa moral o ética esta debilitaría ostensiblemente su cuerpo constitutivo.<sup>20</sup> La moral en sí, y de por sí, no basta en contra del poder y si es que existen valores, estos son los del interés por acapar poder, el cual en varios casos legitimará una razón y un marco de libertad. La preservación del Estado y el cumplimiento del Interés Nacional, diluye cualquier intento moral o de trascendencia de valores humanos a la hora de decidir sobre la seguridad de ese Estado.<sup>21</sup>

La visión de que la moral y la razón son conceptos utópicos e impotentes y que el poder y la acción son decisivos en el debate internacional se le reconoce como *realpolitik* o realismo.<sup>22</sup> Esta surge como reacción directa al fracaso del proyecto de Wilson y de sus

---

<sup>15</sup> Clark Grenville y Louis Sohn, "paz mundial mediante una ley mundial", en Vásquez, *op. cit.*, p. 378.

<sup>16</sup> *Id.*, p. 379.

<sup>17</sup> Stanley Hoffmann, *Jano y Mineva ensayos sobre la guerra y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991, p. 19.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> James E. Dougherty y Robert Pfaltzgraff (hijo), *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, 1993, p. 17.

<sup>20</sup> Vásquez, *op. cit.*, p. 20.

<sup>21</sup> Cfr. Tucídides, "el debate meliano", "Nicolás Maquiavelo", en Vásquez, *op. cit.*

<sup>22</sup> Vásquez, *op. cit.*, p. 20.

seguidores, cuyos esfuerzos por evitar una nueva conflagración mundial fueron infructuosos. Se considero utópico al uso de la razón por cuenta de los Idealistas, los cuáles subestimaron la función del poder en la imposición de un nuevo orden y en la prevención de la guerra.<sup>23</sup> El uso del poder como herramienta de la política internacional de las naciones es una de las premisas básicas de los Realistas, quienes veían en los idealistas una marcada influencia de la razón y el supuesto de una estabilidad de intereses, cuando según los Realistas, existen profundos conflictos de intereses que solo pueden resolverse mediante una contienda por el poder.<sup>24</sup> Una crítica relevante al idealismo utópico y la seguridad colectiva como una obligación común, fue aquella de E. H. Carr quién en su obra *Twenty Century Crisis*<sup>25</sup> derrumba las ilusiones idealistas, se burla de la frívola diplomacia y ve la imposibilidad de una orientación normativa en el orden internacional, al que conceptualiza como “...un campo de batalla entre presas predatorias y sus presas”.<sup>26</sup>

La crítica al marco valorativo y moralista que centraba la propuesta idealista, es el punto de partida del Realismo político norteamericano. Su máximo representante, Hans Morgenthau, argumentaba que no es posible aplicar los principios morales universales a los actos de los Estados en rigurosos apego a su esquema universal abstracto; por el contrario, debe trascender a las circunstancias concretas de tiempo y lugar, contexto donde el pensamiento realista se niega a identificar las aspiraciones morales de la Nación, en particular con las leyes morales que rigen el universo.<sup>27</sup> Hay una determinación del autor de *Politics Among Nations* de buscar las leyes o regularidades del comportamiento del Estado, los tipos de políticas y las configuraciones principales del poder; al vincular sus amplios análisis, a los conceptos de poder e Interés Nacional. Así estaba planteando la existencia de un campo de *quehacer* científico -según Hoffmann- separado de la historia o del derecho.<sup>28</sup> Quería ser normativo, pero enraizando sus normas en las realidad de la política, no en las aspiraciones de los políticos o en las interpretaciones de los letrados veía que la política internacional es una lucha y a la vez una política de poder.

El poder –según Morgenthau- se constituye en el fin inmediato de toda meta por alcanzar y que los Estados pueden proyectar alcanzar grandes fines sociales a través de la lucha

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> E. H. Carr, *Twenty Years Crisis*, London, Ed. Macmillan, 1959.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Hans Morgenthau. “El poder político. Teoría realista de la política internacional”, en Vásquez, *op. cit.*, p. 54.

<sup>28</sup> Hoffmann, *op. cit.*, p. 19.

por el poder.<sup>29</sup> La defensa de un poder establecido contra la tentativa del establecimiento de uno nuevo es la clave para comprender la lucha que se da en el contexto internacional entre los sistemas de poder.<sup>30</sup> Es clave anotar que fue Morgenthau quien pulió uno de los elementos claves para el uso del poder en las relaciones entre los Estados. Este fue el denominado *balance del poder* que ha jugado un papel predominante en el pensamiento y teoría realista, y cuya significación Morgenthau la traduce en: política enfocada a cierto estado de asuntos; un objetivo o estado actual de asuntos; una distribución aproximadamente igual de poder (entre Estados Unidos y la Unión Soviética), y cualquier distribución de poder que incluya una preponderancia de poder que beneficie a una u otra superpotencia.<sup>31</sup> Según el Realismo político, el concepto de interés definido como poder, salvaguarda a los hombres del exceso moral y el frenesí político. De tal modo -decía Morgenthau- si se vislumbra a las naciones como entidades políticas que persiguen sus intereses respectivos en términos de poder, se puede estar en condiciones de hacer justicia a todas ellas.<sup>32</sup>

George Kennan retoma los conceptos de Morgenthau y otros realistas para su análisis del fracaso de la diplomacia norteamericana basada en el enfoque legalistas moralista. Señala que el énfasis en los objetivos morales y no en el interés propio torna a la política exterior peligrosa y propensa a conflictos bélicos en “pos de la victoria total.”<sup>33</sup> Esto trae como consecuencia que la política exterior debe basarse -según los Realistas- en el Interés Nacional. Sobre el concepto de continuidad, los teóricos del Realismo enfatizan en las relaciones internacionales y argumentan que las observaciones de Tucídides aún son relevantes para el mundo actual, y asumen el cambio con otra perspectiva muy diferente de los idealistas. De acuerdo con Gilpin y Medelski, la historia internacional es el resultado de esfuerzos de los actores políticos para cambiar el sistema internacional, en función de avanzar sus intereses (seguridad, economía, ganancia, ideología, objetivos).<sup>34</sup>

El factor clave para el cambio y la erosión del *statu quo*, es la tendencia en un sistema internacional a cambios en diferentes intensidades, tiempos debido a desarrollos políticos, económicos y tecnológicos. A su vez el crecimiento diferenciado en el poder de los Estados del

---

<sup>29</sup> Morgenthau, en Vázquez, *op. cit.*, p. 55.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Paul Viotti y Mark Kauppi, *International relations theory. Realism, Pluralism, Globalism*, New York, Macmillan Publishing Company, 1987, p. 123.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Vázquez, *op. cit.*, p. 21.

<sup>34</sup> Gilpin y Medelski, Guerra y cambio en la política mundial, citado por Paul Viotti, *op. cit.*, p.179.

sistema, causa una redistribución fundamental de poder en ese sistema. Cuál ha sido el mecanismo eficaz de cambio en la historia? La guerra, a causa de la cual se determina cuales Estados gobiernan el sistema y redefine el statu quo posterior, refleja la nueva distribución del poder, hasta que el crecimiento diferenciado conduzca a un cambio en el sistema.<sup>35</sup> En la década de los 50's y 60's, estos presupuestos teóricos ejercen predominio en las discusiones académicas sobre el tema internacional. Su matriz es aplicada por las potencias occidentales, en particular por los Estados Unidos, y se le definía como una ideología natural en una potencia statu quo.<sup>36</sup> Solo el advenimiento y en particular las consecuencias que produjo la Guerra de Vietnam para el mundo occidental logró que el mundo académico de las relaciones internacionales se percate –según Vásquez- de que el manifiesto realista –la moral no tiene cabida en la política internacional, solo el poder y el interés revisten importancia- resultaba por demás “frívolo y cómodo”.<sup>37</sup>

En esta parte del análisis es necesario, acoger la disyuntiva que se propondría en una aparte académico sobre cuál paradigma tiene razón. El Realismo en sí no adolece de valores frente a los enfoques morales. Se puede definir al realismo como una contraética, y no como un conjunto de declaraciones y explicaciones meramente basadas en los hechos. Para los Realistas es evidente que la historia ha demostrado la ineficacia de seguir los dictados de la razón o de la moral puesto que, con suma frecuencia, aparecen Estados poderosos que no están dispuestos a obedecer esos mandamientos y que se concretarán a apoderarse de lo que ambicionan mediante la fuerza de las armas. En una situación así, que según los Realistas es típica de la política internacional, sólo el poder puede garantizar la supervivencia. El carecer de poder equivale al “desastre”.<sup>38</sup>

Los elementos ideológicos de las dos posiciones que estructuran este debate, permiten inferir que las nociones económicas se traduzcan en la necesidad fundamental del crecimiento económico de los Estados, Estados vistos como unitarios, donde la cooperación, a este nivel del análisis, es sumamente estrecha. Pero este crecimiento económico de una Nación pondría en riesgo la seguridad política y económica de otra Nación por lo que la dinámica de los conflictos armados se vuelve constantes. En la visión Idealista el crecimiento económico de todas las naciones contribuiría a subir los niveles de vida de cada Nación, donde el comercio libre garantizaba la paz. El crecimiento de la prosperidad individual y nacional apartaría la atención

---

<sup>35</sup> Id.

<sup>36</sup> Id.

<sup>37</sup> Id.

<sup>38</sup> Id.

pública de las empresas militares por sus efectos potencialmente perturbadores en el crecimiento económico y la prosperidad.<sup>39</sup> Se daría una economía internacional en la cual las naciones eran tan interdependientes como para hacer virtualmente imposible la guerra.<sup>40</sup>

#### *1.1.1.2 Los supuestos cambian y el tradicionalismo permanece: realistas y conductistas*

Si el asunto del poder es un presupuesto básico del Realismo y Neo-realismo, aquel de la economía se desarrolla en el marco de la visión de los sistemas internacionales, el Globalismo, es decir la dependencia y el sistema capitalista mundial.<sup>41</sup> El Globalismo, como lo señalan Viotti y Kauppi "...asume que los factores económicos son absolutamente críticos en explicar la evolución y funcionamiento del sistema capitalista mundial",<sup>42</sup> y siguiendo la tradición transnacionalista enfatizan los asuntos socio-económicos y sobre el bienestar a diferencia de la visión opuesta del Estado-Centrismo.<sup>43</sup> Para esta perspectiva el concepto de *sistema* es crucial y tiene clara influencia del expansivo modo de producción capitalista, como lo concibió Karl Marx, proceso en el cual el papel del Estado deriva de su rol activo. Así la unidad de análisis es el Sistema Mundial definido en términos de procesos y vínculos, unos económicos y otros de dependencia, teniendo ambos como punto común las críticas radicales a la literatura de la modernización de las ciencias sociales norteamericanas en los 50's y 60's.<sup>44</sup>

La necesidad de explicar las condiciones de atraso y pobreza de las naciones del Tercer Mundo –especialmente América Latina- condujo a partir del cuestionamiento del argumento del "take-off" de Rostow, a una revisión de la transición de las sociedades "tradicionales" a otras "modernas".<sup>45</sup> La Teoría de la Dependencia en el contexto de la matriz conceptual del Sistema Mundial, ha sido objeto de variadas críticas entre las cuales se presenta el problema de la causalidad (causa o efecto?), la sobredimensión de lo económico y el obviar los casos opuestos de éxito económico, además de sobreenfatizar la penetración capitalista y el papel –aún clave- del Estado.<sup>46</sup> La comprensión total de factores en una amplia dimensión histórica mundial, es el

---

<sup>39</sup> Cfr. Dougherty y Pfaltzgraff, *op. cit.*, p. 233.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Una visión de conjunto está en Paul Viotti y Mark Kauppi, "Globalism: dependency and the world capitalist system", en Paul R. Viotti y Mark Kauppi eds., *International relations theory. Realism, Pluralism, Globalism*, Macmillan Publishing Company, New York, 1987, pp. 399-423.

<sup>42</sup> *Id.*, p. 400.

<sup>43</sup> Smith, *op. cit.*, pp. 21-22.

<sup>44</sup> Viotti y Kauppi, *op. cit.*, pp. 401-402, pp. 406-409.

<sup>45</sup> Cfr. W. W. Rostow, *Stage of Economic Growth*, Cambridge University Press, 1960.

<sup>46</sup> La más importante línea de crítica "tercer mundista" fué planteada por los investigadores de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL y su mentalizador Raul Prebisch

objetivo de los teóricos del Sistema Mundial y cuyas nociones claves son aquellas de núcleo y periferia señaladas en los trabajos de Immanuel Wallerstein.<sup>47</sup>

Ya sea que el escenario de las relaciones internacionales sea el del balance-del-poder o aquel globalista, la comprensión de los presupuestos teóricos y/o metodológicos es parcial o incompleta sin la dimensión de la percepción individual no sólo de las líneas conceptuales o análisis de casos, sino –lo que es más importante desde cierto punto de vista- de las consecuencias y efectos de aquellas decisiones que sobre el escenario de la realidad internacional, derivan de aquellos supuestos. Estamos hablando del nivel axiológico.

La dimensión valorativa de la Teoría de las Relaciones Internacionales y sus perspectivas conceptuales, tiene un papel significativo para comprender de una manera integral la relación causa-efecto de las decisiones y sus creadores, por un lado, y de las implicaciones de tales decisiones. Cuando Robert Jervis plantea la pregunta de si importan las percepciones, está colocando un cuestionamiento inicial al problema de la axiología y su papel en la teoría y la práctica de las relaciones internacionales.<sup>48</sup> El autor señala cuatro variables que son significativas para explicar las acciones de los individuos: la construcción de decisiones, burocracia, naturaleza del Estado y las tareas de la política doméstica, y finalmente el nivel del medio ambiente internacional.<sup>49</sup>

Jervis plantea que la elección del nivel de análisis, y por ello las decisiones resultantes, son el producto de creencias acerca de la naturaleza de tales variables y su influencia sobre el fenómeno a estudiar.<sup>50</sup> Sin embargo esto evade la pregunta central, cuál es el carácter de tales creencias y cómo éstas llegan a configurarse? La respuesta esta guiada por el supuesto de que la teoría debe ser comprendida como inexorablemente conectada a la práctica y con ello la noción de la naturaleza histórica y política de todo conocimiento, es decir estamos hablando de la línea interpretativa de la Teoría Crítica.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Cfr. Immanuel Wallerstein, *The modern world system I: capitalist agriculture and the origins of the european world economy in the sixteenth century*, Academic Press, New York, 1974.

<sup>48</sup> Robert Jervis, "Perception and misperception in international politics", en Paul R. Viotti y Mark V. Kauppi eds., *International relations theory. Realism, Pluralism, Globalism*, MacMillan Publishing Company, New York, 1987, pp. 225-243.

<sup>49</sup> Id, p. 226.

<sup>50</sup> Id, pp. 226-227.

<sup>51</sup> Una breve revisión de la perspectiva de la Teoría Crítica y de su matriz, la Escuela de Frankfurt, en George. Jim. y David Campbell, "Patterns of dissent an the celebration of difference: critical social theory and international relations", *International Studies Quatery* 34, 1990, pp. 269-293.

A partir del análisis crítico de una forma particular de construcción del conocimiento, de la razón ilustrada y su herencia en el pensamiento occidental, se afirma que la comprensión de la historia, la cultura y el poder político de los pueblos modernos se genera desde un modo dominante de conocimiento y se sistematiza a través de su institucionalización.<sup>52</sup> Sobre la base de una crítica efectiva al supuesto de la neutralidad del conocimiento asumida por el proyecto positivista, los autores que conforman la denominada Escuela de Frankfurt —especialmente Max Horkheimer— plantearon la dialéctica del conocimiento y poder.<sup>53</sup> Desde una revisión crítica de estos argumentos —y aquellos de otros autores de la tendencia— Jürgen Habermas ha formulado una teoría crítica social que, elaborada sobre el eje nocional de la práctica y dentro de la tradición hegeliana-marxista del pensamiento europeo, trata el asunto de “...como los pueblos modernos podrían llegar a comprender la naturaleza deformada e ideológica del lenguaje, reglas, valores y significados asociados con un modo dominante de comprensión —el racionalismo científico— que ha transformado exitosamente los problemas filosóficos-políticos en unos “técnicos” y “estratégicos”.<sup>54</sup>

Con esta perspectiva comprensiva, el asunto de los valores y de las creencias puede ser visto a partir de las perspectivas críticas a las corrientes ortodoxas y en boga en la Teoría de las Relaciones Internacionales. Podríamos decir, siguiendo el planteamiento de Robert Cox, que “...invariablemente la teoría actúa en favor de alguien y en favor de un propósito específico” y que “las perspectivas provienen de una posición en el tiempo y espacio social y político”.<sup>55</sup> En otras palabras podemos argumentar que, a nivel de la literatura de las relaciones internacionales, es posible identificar dos escuelas contingentes de pensamiento: los teóricos de la solución de problemas y los teóricos críticos.<sup>56</sup> Los últimos a partir del análisis histórico y de su carácter de proceso, examinan “...la estructura existente de la realidad en términos de la evolución histórica del sistema internacional”,<sup>57</sup> y van más allá de su análisis y plantean su transformación.<sup>58</sup>

En esta línea interpretativa podemos observar el planteamiento de la Teoría de la Dependencia y sus argumentos críticos sobre el sistema capitalista internacional y las relaciones asimétricas y subordinadas de explotación que se generan entre los centros metropolitanos y las

---

<sup>52</sup> Id., pp. 227-228.

<sup>53</sup> Cfr. Max Horkheimer, *Critical theory: selected essays*, Herder and Herder, New York, 1972.

<sup>54</sup> George y Campbell, *op. cit.*, p. 278.

<sup>55</sup> Robert Cox, “Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales” en Vásquez, *op. cit.*, pp.150-159.

<sup>56</sup> Id., pp. 151-153.

<sup>57</sup> Richard Little, “International relations and the triumph of capitalism”, en Ken Booth y Steve Smith eds., *International relations today*, 1995, pp. 63-89.

<sup>58</sup> Id.

periferias productoras de materias primas para el mundo industrializado, como lo ha demostrado la literatura vinculada a la perspectiva “dependentista”. Las debilidades observadas en esta perspectiva –economicismo y reduccionismo estructural-, no descalifican el argumento moral sobre la acción de exacción y coacción que, sobre los Países tercer mundistas, ejercen aquellos del Primer Mundo. Sin embargo, para aceptar este punto deberemos salir del usualmente apretado círculo de análisis de la Teoría de las Relaciones Internacionales, en otras palabras, introducir la historia en nuestro análisis, como lo sugiere Robert Cox.<sup>59</sup> A partir de esto, podemos observar las falencias de las teorías generadas a partir del conductismo, pues el énfasis a los métodos cuantitativos y su estrecha dependencia con fuentes de registro contribuyó a partir de su consecuente abstracción, a eliminar el rol de los actores y otras fuerzas sociales y políticas del análisis.<sup>60</sup>

La tendencia crítica ha puesto bajo observación las situaciones específicas en las cuales se puede observar la ruptura del discurso de la relativa autonomía de los Estados y la afirmación del pragmatismo realista en la propia práctica de las relaciones internacionales. Los problemas no resueltos requerirán soluciones cualitativamente diferentes para poder aprehender la complejidad de los fenómenos que deberían integrarse al análisis de las relaciones internacionales. Esta ha sido la tarea de lo que se denomina la tendencia “post-positivista”.

#### *1.1.1.3 Hacia una reflexión post-positivista de las relaciones internacionales*

Hemos resumido muy brevemente en líneas anteriores el perfil de la teoría crítica en el debate de relaciones internacionales<sup>61</sup> la cual mantenía diferencias distintivas con el paradigma realista, entre otros aspectos porque la teoría neo-realista de Waltz que puede dar cuenta “...por el cambio dentro del sistema, pero no un cambio del sistema”,<sup>62</sup> a través del modelo del sistema de Estados de naturaleza anárquica que se reproduce a sí mismo.<sup>63</sup>

La tendencia más cercana y afín con la teoría social crítica es aquella del estructuralismo y como lo destaca Hoffman, esta relación tiene que ver con su origen común con la tradición marxista y su desarrollo autónomo fuera de la disciplina.<sup>64</sup> Las diferencias

---

<sup>59</sup> Cox, art. cit., pp. 151-152.

<sup>60</sup> Banks, art. cit., pp. 10-12.

<sup>61</sup> véase supra, nota 51.

<sup>62</sup> Hoffman, *op. cit.*, pp. 70-71.

<sup>63</sup> *Ibid*, p. 71.

<sup>64</sup> *Ibid*, p. 77.

liminares con la línea realista residen claramente en el supuesto de la existencia de un sistema global e integrado, desarrollado en un contexto histórico específico.<sup>65</sup>

Sobre este marco de referencia se han desplegado una serie de trabajos de especialistas que, de acuerdo a las críticas a la tradición positivista, han ampliado por una parte los escenarios en los cuales se desarrollan, practican o entran en conflicto las políticas internacionales y las relaciones internacionales, y por otro los actores locales, nacionales e incluso globales que, trascendiendo los lazos de cooperación, han asumido formas de conflicto no conocidas, o por lo menos subyacentes en la actualidad.

Un primer escenario es aquel propuesto por la Teoría Crítica Social que, como lo hemos reseñado, a partir de su argumento del carácter activo del conocimiento –alternativa a la tradicionalista solución de problemas-, que en tanto los intereses que surgen en su construcción, busca su emancipación.<sup>66</sup> Un segundo y tercer nivel de análisis sociológico y de género, es planteado por Steve Smith en la medida de la apertura hacia una historia sociológica que demuestre que el Estado no es solamente el resultado de la guerra, sino también “...el producto de la interacción entre fuerzas internas y un marco externo”.<sup>67</sup> Los multi-variados trabajos de escritoras feministas, como lo señala el mismo Smith hacen que su clasificación sea problemática, si bien los argumentos de que el pensamiento occidental ha sido construido dentro de marcos de referencia masculina -entre otros- y que el papel de la mujer en la edificación de la sociedad, responde a partir de esa premisa mental, a una inserción subordinada, coercitiva y excluyente como fuerza de labor, como lo señala Peterson, son estructuralmente correctos.<sup>68</sup>

Añadiremos a la lista de Smith dos temáticas que en el actual contexto de fin del milenio son claves para la comprensión de problemáticas que rebasan tanto los marcos conceptuales, como las políticas gubernamentales e incluso internacionales. El primero concierne a la probabilidad potencial de conflicto de los asuntos medioambientales, ya sea por la degradación sistemática e irreversible de la biósfera terrestre, ya sea por acceso a los recursos escasos y no renovables y por la presión que sociedades demográficamente expansivas y socialmente desequilibradas, colocan sobre áreas sensibles del planeta en términos ecológicos.

---

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> Smith, *op. cit.*, p. 24.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 24-25.

<sup>68</sup> Un trabajo que desarrolla estos puntos en Spike Peterson, V., “Whose crisis?” en Gill, Stephen, *Early and post-modern masculinism. Innovation and transformation in international studies*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

En todo caso las consecuencias son las mismas. El agotamiento de la Tierra en tanto nicho ecológico susceptible de proporcionar elementos básicos para la vida sobre su superficie.<sup>69</sup>

Un segundo punto de potencial conflicto es aquel de la identidad, o más exactamente las identidades que en el ocaso del “socialismo real” han ido emergiendo de los escombros o estructuras fisuradas de los Estados Nacionales, en buena parte nacidos luego de la derrota de Alemania en 1945. La cuestión de la identidad es desde su análisis, hasta su concreción histórica y efecto político y social, compleja, profunda y difícil de resolver. Esto se hace obvio en el trabajo de Zaleski y Enloe, cuando tratan de la identidad en las relaciones internacionales.<sup>70</sup> Si bien el problema es planteado en términos correctos, es decir la importancia de la cuestión identitaria en el contexto mundial actual, se la percibe en una sola dimensión, la de su constitución en tanto adscripción. Sí, la identidad requiere de la propia ubicación en un espacio múltiple y usualmente conflictivo en la medida de la dialéctica de quiénes somos y cómo nos ven, es cierto también que la posibilidad de adscribirnos –o vernos dentro de una identidad diferenciada- esta limitada por procesos históricos de larga o mediana duración o de coyunturas políticas que pueden romper la “imaginación” y crear identidades nuevas y no necesariamente confortables. El punto importante es señalar el rebasamiento de la noción de “nacionalidad” como referente identitario, es decir la constatación de que las fronteras nacionales ya no son más los elementos caracterizadores de una identidad en el alba del siglo XXI.

Sin embargo, hay ejemplos en los que fuerzas políticas estatales sostienen la idea de legitimar las atribuciones estatales para preservar la identidad nacional, buscar su autodeterminación, con lo cual alcanzan cohesión para justificar sus intereses.<sup>71</sup>

Una revisión de la literatura presentada, señala que a partir de la crítica a los presupuestos realistas se empezaron a generar nuevas explicaciones acerca de las relaciones internacionales. Estas influyeron decididamente en el tiempo posterior a la morigeración de la Guerra Fría. Igualmente, en el surgimiento de otros intereses en las relaciones entre los Estados, en un mundo político, social y tecnológicamente más complejo que condujo a un mayor entrelazamiento entre las distintas sociedades nacionales y a una profunda transformación del

---

<sup>69</sup> Una investigación con visión de conjunto a partir de estudios de caso establecidos es aquella de James Winnefeld, and Mary Morris, *Where environmental concerns and security concerns and strategies meet. Green conflict in Asia and the Middle East*, Rand Organization, Santa Mónica, 1994.

<sup>70</sup> Marysia Zaleski, Cynthia Enloe. “Questions about identity in international relations”, en Booth, Ken and Steve Smith eds., *International relations theory*, The Pennsylvania State University Press, 1995.

<sup>71</sup> En el caso del Ecuador cfr. Adrián Bonilla, *Nacionalismo como hecho cultural en el Mundo Globalizado*. El caso ecuatoriano, s/c., Lima, 1998.

sistema internacional.<sup>72</sup> Surge así una nueva visión de la política mundial que trasciende la interacción entre las distintas unidades de las sociedades nacionales en función de múltiples intereses específicos, dentro de un mundo cada vez más transnacionalizado, en los que predominan los conceptos de interdependencia y bienestar.

### **1.1.2 Una reflexión sobre los Debates en la Teoría de Relaciones Internacionales**

Una revisión de los denominados “debates” en la Teoría de las Relaciones Internacionales –desde el Realismo, hasta la tendencia post-positivista-, nos proporciona algunas observaciones:

En primer lugar, es difícil caracterizar los autores, los trabajos y las tendencias en exposición. En parte, por las fronteras permeables de unos debates no siempre susceptibles de ser tales y por la dudosa calidad de paradigmas de las perspectivas expuestas. En parte, por el desplazamiento teórico y metodológico de la literatura, no tanto por movimiento de sus creadores, cuanto por la calidad variada de los temas y la interrelación de los fenómenos estudiados.

En segundo lugar, es claro que no existen consensos en la disciplina, mucho más cuando ésta ha tenido la posibilidad de fragmentarse, especializarse y bifurcarse sistemáticamente en un avance que no siempre ha sido hacia adelante, sino que ha incursionado en desplazamientos laterales. Si bien se puede decir que el Realismo es el “paradigma” dominante en el ejercicio académico de la disciplina, su hegemonía sobre autores, temas y tendencias, está lejos de consolidarse.

Una tercera observación se refiere a que el progreso teórico -es decir el conjunto de nociones, categorías y estrategias investigativas- ha sido mas bien escaso, dándose énfasis a la instrumentalización de los conceptos existentes –y usualmente perdurables- y la búsqueda de instrumentos metodológicos para suplir las falencias de una disciplina aquejada de un débil desarrollo ontológico propio. También es visible que parte de las contribuciones académicas – fundamentalmente anglosajonas- son funcionales a políticas concretas de las relaciones internacionales y usualmente generadas por un tipo de Países y no por otros, lo que nos hace recordar el consejo de Richard Cox, de que la tarea principal en el escenario de la construcción del conocimiento científico social, debe ser una tarea axiomática.

---

<sup>72</sup> Tomassini, 1989, *op. cit.*, p. 111.

Otra observación que se plantea, es que se podría sugerir que el desarrollo de la disciplina, no necesariamente sigue u observa el contexto real en el cual sus propuestas son generadas, en otras palabras, da la impresión de que la teoría de las ciencias sociales –en los últimos 70 años- se acerca más hacia un carácter discursivo que pretende ordenar el mundo real, antes que una corriente de construcción del pensamiento, sensible a la dinámica que el contexto histórico proporciona.

En el mismo sentido hay que advertir -en cuanto a la visión realista de las relaciones internacionales- que esta ha sido objeto de observaciones críticas, como las que formula Cox, quién advierte que el Realismo tenía como premisa una serie de juegos de categorías derivadas de una comprensión del mundo en el cual los Estados eran la “principal agregación de poder político”, y donde hay una clara separación entre Estado y Sociedad Civil, con la política exterior como la “pura expresión de los intereses del Estado”.<sup>73</sup> Cox señalaba que esta separación no se podía mantener: Estado y Sociedad Civil estaban intrínsecamente relacionados.<sup>74</sup> El grado de interpenetración es tal que las Relaciones Internacionales deben ahora dar cuenta por la “pluralidad de formas de Estado, expresando diferentes configuraciones de complejos Estado/Sociedad, también como una amplia comprensión de las fuerzas sociales domésticas y su relación con el desarrollo de las estructuras del Estado y órdenes mundiales”.<sup>75</sup>

Cualquier teoría que pretenda entender a las relaciones internacionales y a los Estados-Nación deberá asumir la nueva configuración del Sistema Mundial hacia el siglo XXI, el que tiene características diferenciales respecto de los regímenes que han imperado en sistemas mundiales anteriores.

Luego de la caída del Muro de Berlín y la subsecuente desintegración de la Unión de Repúblicas Soviéticas, se observa a nivel mundial “...un proceso contradictorio de Globalismo y fragmentación”.<sup>76</sup> La supuesta claridad de los eventos, el sitio que los actores tienen en las coyunturas y la fortaleza de ciertas visiones teóricas, conducen rápidamente a respuestas que se explican en el flujo de hechos que se articulan de acuerdo a procesos determinados y por una multiplicidad de variables y más de un paradigma, sin que esto nos conduzca necesariamente a un historicismo y a un relativismo intelectual. Quedaría claro que la visión centrada En el Estado y aquella del actor-único, no puedan ya dar cuenta de los fenómenos de fin de siglo. Así,

---

<sup>73</sup> Cox, art. cit., p. 152.

<sup>74</sup> Id.

<sup>75</sup> Id.

<sup>76</sup> Luis Dallanegra Pedraza, “Hacia un nuevo Orden Mundial ¿En que desembocará la transición?”, 2000. Documento Internet en [www.geocities.com/luisdallanegra/Ordens21/tapalib.htm](http://www.geocities.com/luisdallanegra/Ordens21/tapalib.htm).

encontraríamos que la tesis de una unipolaridad hegemónica –como otras centradas en el *balance de poder*- tiene problemas sustanciales, pues la hegemonía debe pensarse contextualmente y como dice Atilio Boron “Los Estados Unidos permanecerá como un gran poder, pero son días en que la hegemonía mundial se acabó”<sup>77</sup>.

Un nuevo Orden Internacional requiere de “...nuevas reglas e instituciones capaces de reflejar las verdaderas relaciones de fuerzas existentes en la arena internacional multipolar y multidimensional”.<sup>78</sup> Es decir, el asunto de la estabilidad y la legitimidad. Pero si una hegemonía internacional se va desvaneciendo, las posibilidades, como hemos señalado, se desplazan desde un retorno a la bipolaridad hasta la multipolaridad balanceada,<sup>79</sup> o desde una “poliarquia” internacional, hasta una hegemonía internacional,<sup>80</sup> considerando invariablemente el clásico *balance del poder*.

### **1.1.3 El Realismo como herramienta teórica para el análisis de las relaciones interestatales y sus conflictos**

Desde la Teoría de las Relaciones Internacionales, el contexto en el cual se aplican los conceptos de soberanía, territorio y fronteras es aquel del Estado-Nación y como tal se refiere a la moderna concepción del *balance del poder*. Como se ha señalado en párrafos anteriores, la noción de que el orden internacional está basado en el poder de la fuerza y que las relaciones entre Estados independientes u otros actores internacionales pueden ser descritas de la mejor manera a partir de la anarquía internacional, son las premisas de los Realistas o teóricos del “Estado de guerra”. Desde esta perspectiva, todos los Estados se encuentran en una situación – virtualmente de guerra- de inseguridad recíproca, en la cual cada alianza es temporal y cada otro es un posible enemigo. Así un *dilema de seguridad* es encarado por todos los Estados en diversos grados. Por ello, la única vía a una seguridad política es la *auto-ayuda*, la que por otro lado hace a otros inseguros.

Asimismo, se ha manifestado que los Realistas conciben la estrategia en el escenario de la política mundial a través del *balance de poder*, el cual puede definirse como la interacción entre Estados, que asegura la supervivencia del sistema al prevenir la hegemonía –o imperialismo- de cualquier Estado o coalición de Estados. Esto significa un orden de cosas en el

---

<sup>77</sup> Atilio Boron, “Towards a post-hegemonic age? The end of the Pax Americana”, *Security Dialogue* 25, 1994, pp. 211-221.

<sup>78</sup> Id., p. 218.

<sup>79</sup> Joseph Nye, “What New World Order?” *Foreign Affairs* 71, 1992, pp. 86-88.

<sup>80</sup> Immanuel Wallerstein, *The politics of world economy. The states, the movements and the civilizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985 p. 39.

cual ningún Estado podría estar en posición de dominio absoluto sobre otros Estados. El balance del poder puede traducirse en otros resultados: 1) coaliciones contra-hegemónicas; 2) contraposiciones geopolíticas; 3) equiparamiento; 4) equilibrio; 5) gran estabilidad de poder; 6) estabilidad del sistema; y, 7) paz.

En el mismo contexto, se plantea que siendo el territorio -el espacio nacional- la base física del Estado, y siendo el Interés Nacional la supervivencia y preservación del territorio, la frontera se presenta como una noción clave en la definición de las relaciones entre las Naciones-Estado. En otras palabras, la integridad del territorio, en tanto las políticas de seguridad externa y las prácticas sociales, se refiere centralmente a la premisa del balance del uso del poder en la relaciones interestatales. Desde esta perspectiva del Realismo en la Teoría de las Relaciones Internacionales podremos entender, para el caso latinoamericano y en el tema que nos compete para el Ecuador, las acciones de un Estado frente a otro en su propósito de garantizar *seguridad* en la línea de frontera. De igual forma, lograremos comprender, como afirma Vasquez, la manera en que se vuelve central en el dilema del balance de poder entre dos Estados la percepción de territorialidad; donde territorio y contiguidad territorial son causas subyacentes de conflicto en las guerras, y es un área sensitiva de las relaciones internacionales, con capacidad de condensar un conjunto de temas, entre ellos poder y hegemonía.<sup>81</sup>

Sobre esa línea de análisis, es importante el comentario de Kenneth Waltz, quién coloca como escenario el *orden anárquico* que se supone existe entre los Estados, cuyo orden natural es aquel del la guerra.<sup>82</sup> La posibilidad del uso de la fuerza por parte de un Estado obliga a su uso a los demás Estados y es la amenaza de violencia la que distingue los asuntos nacionales de aquellos internacionales. Sin embargo, la violencia no es lo que diferencia a los órdenes nacionales e internacionales, sino los diferentes modos en los cuales se organiza la fuerza por parte del Estado, a través del monopolio de su uso legítimo.<sup>83</sup>

De acuerdo a la teoría realista, los balances de poder tienen la tendencia a formarse, ya sea que los Estados establezcan o mantengan un balance o busquen la dominación universal.<sup>84</sup> En este escenario, la anarquía se entendería como la ausencia de una autoridad central que

---

<sup>81</sup> Vasquez, *op. cit.*, p. 75.

<sup>82</sup> Kenneth Waltz, "Anarchic orders and balances of power", en Robert Keohane, *Neorealism and its critics*, Columbia Press University, New York, 1986, pp. 98-120.

<sup>83</sup> Id., pp. 99-100.

<sup>84</sup> Id., pp. 118-119.

proteja a los Estados unos de otros y por ello "...el sistema internacional consiste en un número de grandes potencias, cada cual buscando su supervivencia".<sup>85</sup> Esta situación conduce a los Estados débiles a balancearse en contra de rivales más poderosos.<sup>86</sup>

Para resumir, la opción de analizar a la frontera como eje de un estudio concreto en el caso de los Países de América Latina, debe previamente asumir la discusión sobre los conceptos relacionados como Soberanía, Seguridad, Interés Nacional y Estado-Nación. En principio, el contexto de la globalización ha relativizado la noción de soberanía, así como ha permeabilizado la categoría de territorio, sin que la concepción de Seguridad Nacional y de Interés Nacional hayan cambiado cualitativamente su carácter dependiente. En estos casos, el Estado-Nación tiene que enfrentar el reto de las nuevas relaciones de poder mundiales, de la misma forma que la Teoría de las Relaciones Internacionales debe ser capaz de dar cuenta, teórica y metodológicamente de los nuevos problemas concretos.

## **1.2 Soberanía, Seguridad y Desarrollo en el debate contemporáneo**

La noción liminal de este trabajo es la de *fronteras*. La frontera ha sido comprendida contemporáneamente, como un elemento constituyente del Estado-Nación. En estos términos la frontera expresa la definición y concreción del territorio, el cual a su vez solamente se entiende como soberanía territorial. Así que, para entender el concepto de frontera deberemos colocarlo en su correcto contexto histórico, marco que nos remite a la noción básica de *soberanía*. A su vez se discutirá la capacidad de ambas acepciones en el marco actual de la globalización y su redefinición.

### **1.2.1 La Soberanía**

La soberanía puede ser entendida comúnmente como una esencia del Estado, relacionada con la posibilidad y capacidad de establecer un aparato de gobierno que comprenda leyes, gobernantes y administración pública, elementos a través de los cuales se hace efectiva la soberanía. En este sentido, la soberanía es siempre una soberanía del Estado que puede ser entendido como el poder supremo que radica y reside en el pueblo y que mantiene un poder de dominio (sobre bienes materiales) y un poder arbitral sobre sus miembros (mantenimiento de paz social). En sentido restringido, y conceptualmente vinculada, está la acepción de soberanía territorial que es el poder de dominio y propiedad del Estado nacional sobre su territorio.

---

<sup>85</sup> Stephen Walt, "International relations: one world, many theories", *Foreign Policy*, Spring, 1998, p. 31.

<sup>86</sup> *Id.*, p. 31

La soberanía contemporánea esta indisolublemente vinculada a la noción del Estado-Nación. Desde el siglo XVII el balance de poder cambiante entre Estados conduce al sistema de Estados Independientes concretizado en la *Paz de Westfalia* en 1648.<sup>87</sup> El escenario a partir de Westfalia, consolidará el Estado moderno y lo convertirá en la unidad política primaria en Europa, a partir de varios presupuestos que consolidarán crecientemente su poder: realineamiento de las fronteras o *territorialidad*; autoridad política exclusiva sobre ese territorio o *soberanía* y autoridad exclusiva dentro de los límites del Estado o *autonomía*.<sup>88</sup> Sin embargo, a finales del siglo XX las transformaciones de las relaciones de poder mundiales, a partir de la globalización, conducen a una revisión de teorías y conceptos asociados a fenómenos en desintegración, o por lo menos en crisis.

Hay varios elementos que rebasan la concepción clásica de soberanía –y su marco referencial del Estado-Nación por supuesto- en tanto capacidad de ejercer un imperium sobre su territorio por un lado, y hacer efectivo el dominio político y económico de tal tipo de Estado por otro. Antes que nada, el concepto de fronteras nacionales ha sido demolido por el avance tecnológico de la informática, específicamente el Internet. La influencia de las sociedades industrializadas sobre la política monetaria (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial ha colocado un reto difícil de superar a la soberanía de los Estados en la medida de la dificultad de colocar límites a las presiones de los organismos internacionales. Los Estados en general, y mucho más aquellos del Tercer Mundo, no están en condiciones de limitar las acciones de los entes transnacionales. Así, la globalización de medios de información y la libre circulación del capital significan en la realidad un colapso de las fronteras políticas y económicas del Estado-Nación, cuya noción de soberanía hacia necesaria, previamente, la existencia de una independencia, autosuficiencia, delimitación geográfica, impermeabilidad territorial e independencia política. Esto tiene como resultado que el Estado como actor monopólico ha ido perdiendo control y manejo de buena parte de las operaciones que estaban dentro de su exclusiva esfera de influencia.

En esta situación el tradicional concepto de soberanía se presenta como una limitación para la comprensión de las nuevas relaciones de poder. Una redefinición conceptual asociada a la capacidad de los Estados del sistema político para hacer creíble el ejercicio de su autoridad y el poder de ejecución de sus decisiones. Esta credibilidad se puede fundamentar en la propia

---

<sup>87</sup> Paul Viotti, Mark Kauppi. "International relations and worlds politics in historical perspective", *International relations and world politics. Security, economy, identity*. Prentice Hall, New Jersey, 1997, pp. 45-80.

<sup>88</sup> Id., p. 66.

capacidad del sistema político para garantizar el monopolio legítimo de la violencia física, situación que no plantea problemas a los Países con mayor desarrollo económico, y por ende de poder. Mientras que a aquellos que carecen de estas posibilidades, el ejercicio de la soberanía se presenta problemático.

En el nuevo escenario globalizado –economía, cultura y conflictos- el ejercicio de la soberanía se encuentra asociado a la acumulación de cierta capacidad de decisión del sistema político, aún cuando tales decisiones se encuentren vinculadas –interdependencia- a presiones de distinta naturaleza. En tal sentido, como lo señala Bozada, la soberanía reside en la capacidad del Estado para mantener el control del proceso de decisión sobre las demandas críticas provenientes del conjunto de la sociedad en última instancia, ejerciendo su poder para disuadir o evitar que otros decisores supraestatales, multinacionales o internacionales, le obliguen bajo amenaza económica, política o militar contra su voluntad a adoptar determinado tipo de decisiones.<sup>89</sup>

En esta misma óptica de revisión se encuentran las prácticas en torno a la Seguridad Nacional y aquella relacionada al Interés Nacional, toda vez que así lo exigen los cambios ocurrido en el panorama mundial desde la caída del muro de Berlín, aunque como se verá más adelante, en varios Países de América Latina, en particular de la Región Andina, siguen predominando las visiones militares en los asuntos de seguridad.<sup>90</sup>

### 1.2.2 El Interés Nacional

Los antecedentes genéticos del concepto se remontan a la época del absolutismo, prefigurado como la *voluntad del Príncipe*, los *intereses dinásticos*, la *razón del Estado*. Bajo la influencia de la democracia como forma política se la definiría como la *voluntad general* y el *interés público*, antes de decantarse en la actual concepción de Interés Nacional.<sup>91</sup>

El uso sistemático del concepto se daría después de la Segunda Guerra Mundial, cuando las conmociones creadas por las conflagraciones bélicas mundiales despertaron el "interés de las masas en la conducción de los asuntos internacionales", lo que hizo que el concepto se lo

---

<sup>89</sup> Daniel Bozada, "La lucha contra el narcotráfico y sus efectos sobre la soberanía", 2000. Documento Internet en [www.dialogofinal.com.co](http://www.dialogofinal.com.co)

<sup>90</sup> Cfr. Francisco Leal Buitrago, *La Seguridad Nacional a la Deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*, Alfaomega-Flacso, Bogotá, 2002.

<sup>91</sup> Luciano Tomassini, *Relaciones Internacionales: teoría y práctica*. PNUD-CEPAL, Santiago, 1988, p. 121.

utilizara para "describir, explicar o evaluar la política exterior de las naciones".<sup>92</sup>

Desde entonces el Interés Nacional ha sido "el perenne patrón de acuerdo con el cual el comportamiento externo debe ser juzgado y dirigido"<sup>93</sup>. Luego reconoce que "los intereses que determinan la acción política en cada período histórico dependen del contexto político y cultural dentro del cual la política exterior es formulada".<sup>94</sup> Aunque en la práctica, el autor descarta esos factores al definir el Interés Nacional exclusivamente en términos de poder.<sup>95</sup>

El Interés Nacional se lo vincula con la autopreservación, la seguridad y el bienestar del Estado y sus ciudadanos.<sup>96</sup> Lo que puede ser vital como interés para un Estado, lo dejaría de ser para otro, y según la teoría del equilibrio de poder, se podría producir una distorsión del Interés Nacional, pues según aquel principio, las áreas geográficas de un Estado próximas a las de otro estarían vinculadas a los intereses nacionales del Estado más fuerte, sin que exista un interés vital del Estado más débil. Ese es el carácter de la reacción defensiva que se produce cuando un Estado ejerce influencia en esas áreas geográficas adyacentes.<sup>97</sup>

La percepción del Interés Nacional como Práctica de Poder ha sido objeto de varias críticas conceptuales. Resumidas, el Interés Nacional es "un concepto no operacional y que no proporciona criterios para identificar intereses específicos, compararlos y determinar una jerarquía entre ellos, ni para plantear opciones de política, ni para evaluar los costos ni los beneficios de cada una de éstos."<sup>98</sup> Esta falla se ve exacerbada por la creciente complejidad del sistema internacional contemporáneo, la cual ya se ha venido dando en el marco del período de la posguerra fría.<sup>99</sup> Leiva Vivas agrega que el Interés Nacional está perdiendo utilidad como un componente de la política exterior, ya que la nueva agenda internacional vislumbra un mundo más transnacional e interdependiente, donde los grupos de intereses se han diversificado, debilitando la carga geopolítica y estratégica que el intereses nacional asumía.<sup>100</sup>

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 122.

<sup>93</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*, Nueva York, A. Knopf, 2da. Ed., 1954, p. 9. Citado por Tomassini, 1988, *op. cit.*, p. 122.

<sup>94</sup> Morgenthau, *op. cit.*, p. 25.

<sup>95</sup> Tomassini, 1988, *op. cit.*, p. 122.

<sup>96</sup> Rafael Leiva Vivas, *Política Exterior e Interés Nacional. Las Relaciones Internacionales en la Era de la Globalización*. Artes Gráficas Aconcagua, Buenos Aires, 1996, p. 47.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 48

A pesar de los cuestionamientos al concepto clásico de Interés Nacional, determinados en el párrafo anterior, se le sigue asignando prioridad a varios de sus elementos constitutivos, en las políticas exteriores de varios Países. Tal es el caso de la política exterior norteamericana, cuyo propósito sigue siendo "defender y promover el Interés Nacional de los Estados Unidos el cual engloba los valores y aspiraciones del pueblo norteamericano así como también su seguridad frente a las amenazas externas y su bienestar material".<sup>101</sup>

### 1.2.3 La Seguridad Nacional

Seguridad literalmente implica protección contra amenazas. En las Ciencias Sociales, ello se refiere no solamente a la situación de un individuo, sino a la de una colectividad nacional.<sup>102</sup> Una Nación puede estar amenazada en su seguridad por factores internos y externos; por ello se asigna al Estado la gestión de la seguridad para la Nación, y a la política exterior, la implementación de esa política.<sup>103</sup> Es común entender que el Estado debe generar instrumentos de fuerza para enfrentar o disuadir a las fuentes del cuestionamiento.<sup>104</sup> En una percepción del Realismo político, una Nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para repeler el ataque de otros Estados a sus intereses estratégicos y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos por medio de la guerra.<sup>105</sup>

El término Seguridad Nacional define los problemas de subsistencia y mantención de la soberanía que se le plantean a todo Estado Nacional.<sup>106</sup> La Seguridad Nacional apareció como el principio invocado por los regímenes militares latinoamericanos del siglo anterior en el momento de la ruptura con el sistema político vigente. Esta conceptualización transformada en cuerpos sistemáticos de carácter normativo y oficial, se definen en las Doctrinas de Seguridad Nacional.<sup>107</sup>

---

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 127

<sup>102</sup> Gabriel Aguilera, "Relaciones cívico-militares en América Latina", en *Fuerzas Armadas Desarrollo y Democracia*. Abya yala, Quito, 1996, p.22.

<sup>103</sup> *Id.*

<sup>104</sup> *Id.*

<sup>105</sup> Richard C. Rockwell y Richard H. Moss, "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación", *En busca de la seguridad perdida*. Siglo XX Editores, México, 1990. Citado por Aguilera, art. cit., p. 23.

<sup>106</sup> Manuel Garretón, "De la Seguridad Nacional a la nueva institucionalidad. Notas sobre la trayectoria ideológica del nuevo Estado Autoritario", *Revista de Ciencias Sociales" Estado y Clases Sociales en América Latina*. Editorial Universitaria, Quito, 1981.

<sup>107</sup> *Id.*, p. 101.

En la Doctrina de Seguridad Nacional, sistematizada desde la Geopolítica, los conceptos fundamentales son los de Nación, Estado y, en relación a ellos, Unidad Nacional y Poder Nacional.<sup>108</sup>

Según Garretón, los conceptos de Nación y Estado, en las versiones nacionales de la Doctrina de Seguridad Nacional, mantienen algunos aspectos que hay que considerar:<sup>109</sup>

- a) La Nación y el Estado son vistos como organismos vivos que cumplen un ciclo vital y en los que la Seguridad Nacional desempeña la función de un instinto natural.
- b) Los dos conceptos aparecen como intercambiables, como asimilables y reductibles el uno al otro.

En las dos versiones aparecen como entes supra individuales, como totalidades de los que los individuos son miembros o partes subordinadas. En regímenes autoritarios el Estado se identifica con la Nación y es el encargado de realizar el *Bien Común*, resguardando la supervivencia de la Nación. El Estado será la encarnación misma de la Nación y del espíritu nacional por encima de intereses privados y de conflictos contingentes. Cuestionar al Estado significa discutir a la esencia de la Nación.<sup>110</sup> En este escenario, las Fuerzas Armadas son el baluarte de la Nación y la garantía de su continuidad histórica. En el transcurso de este proceso de identificación nacional el concepto de Unidad Nacional representa un rol clave. *Unidad Nacional* no vista como un producto del consenso social, sino como un hecho natural casi metasocial, proveniente de la "esencia nacional". Esencia o tradición construida sobre la base de exaltar determinados hechos históricos, a los que se suma la universalización de específicos rasgos particulares definidos por encima de la voluntad colectivamente expresada<sup>111</sup> Cuando la voluntad colectiva se aparta de la "esencia" de la Nación, son las fuerzas armadas, depositarios de esta esencia, los que tienen la tarea de reconstituir la Unidad Nacional por encima de las voluntades colectivas. La seguridad de la Nación consiste entonces, en preservar esta unidad nacional, y las Fuerzas Armadas son la más sólida garantía de esta unidad.<sup>112</sup>

Lo que hace que una Nación subsista en el tiempo y frente a otras naciones es su Poder. Si no hay un aumento permanente de este, la Nación se disgrega y sucumbe ante otras. El poder es visto como el conjunto de recursos que la Nación posee, desarrolla y puede movilizar para

---

<sup>108</sup> Id.

<sup>109</sup> Id., p. 102.

<sup>110</sup> Id.

<sup>111</sup> Id.

<sup>112</sup> Id.

realizar los Objetivos Nacionales.<sup>113</sup> El *Desarrollo* es así el proceso destinado a hacer crecer el Poder Nacional.

Otro componente de la Doctrina de Seguridad Nacional, que adquirió gran relevancia durante los regímenes militares latinoamericanos, tiene que ver con un conjunto de elementos de mecánica política, es decir, de puesta en forma o implementación del destino de la Nación y del papel que en él le cabe al Estado<sup>114</sup> Por un lado hay ciertos principios que configuran la doctrina oficial del régimen. De estos principios fluyen los *Objetivos Nacionales*. Estos son las grandes aspiraciones e intereses de la Nación. Estos se distinguen en *Permanentes* o *Actuales*, según sea el grado de Poder Nacional alcanzado. Garretón señala que estos objetivos son definidos en términos abstractos, y su consecución es materia de la *Estrategia Nacional* que abarca el *Frente Externo* y el *Frente Interno*. El conjunto de estos elementos constituye lo que se define como el *Proyecto Nacional* que compromete necesariamente a toda la Nación.<sup>115</sup>

En cuanto a la génesis de la Doctrina de Seguridad Nacional hay dos rasgos relevantes que hay que tomar en consideración:

En primer lugar, ésta no tiene su origen en Latinoamérica, sino en Estados Unidos, como parte del plan de contingencia norteamericano para impedir la expansión mundial del comunismo.<sup>116</sup> Se transmitió a las naciones de América Latina por medio de las instituciones de formación militar que capacitaban a oficiales latinoamericanos en tareas antisubversivas. Con este elemento lo que la potencia hegemónica buscó fue la indoctrinación sistemática, la homogenización de perspectivas, la aceptación de las opciones geopolíticas y estratégicas de Estados Unidos, es decir, su legitimación.<sup>117</sup> Esto se logró con la utilización de la doctrina de Seguridad Nacional. Otro rasgo que hay que considerar, es que la Doctrina es parte del Desarrollo exclusivamente castrense, es decir privativo de las Fuerzas Armadas como salvaguarda de la Seguridad Nacional.<sup>118</sup>

En la etapa de la Posguerra Fría, los Estados Unidos, como eje central del poder económico y político mundial, ha reordenado sus proyecciones estratégicas hacia la definición de nuevas alternativas funcionales a los requerimientos del creciente poder militar y a los

---

<sup>113</sup> A. P. Ugarte, *Geopolítica*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1974.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> Juan Gabriel Tokatlian, "Seguridad nacional y drogas ilícitas: ¿un vínculo real o un problema abierto? Una reflexión a partir del caso de Colombia". *FASOC* 13, abril-junio, Bogotá, 1998, p. 41.

<sup>117</sup> *Id.*, p. 107.

<sup>118</sup> *Id.*

problemas económicos que encara en el proceso de restauración hegemónica, es decir una redefinición de su dominación y liderazgo indiscutible dentro del sistema capitalista. Esto lo podemos ver en el caso de Colombia, cuando el fin de la Guerra Fría cambió las prioridades de la política exterior norteamericana en la medida de que el narcotráfico fue visto como un fenómeno con "...capacidad de desestabilizar la Seguridad Nacional de Estados Unidos y la de todas las Américas".<sup>119</sup> El enfoque estadounidense sobre la idea de Seguridad Nacional, que había señalado al comunismo como su principal amenaza externa de peligro, si bien cambió de objetivo, no lo fue de sentido y respondió al "dilema de la seguridad" y que busca la propia seguridad, lo que a su vez produce inseguridad en otros Países Periféricos.<sup>120</sup>

Complementariamente, el *Interés Nacional*, entendido como la pretensión de toda Nación de actuar en el ámbito de la comunidad internacional en forma autónoma e independiente<sup>121</sup>, se relativiza por el interrelacionamiento e intercondicionamiento del nuevo Sistema Mundial. La categoría nacional en la comprensión de interés es sólo formal, pues responde a intereses supranacionales y con capacidad de actuar sobre la soberanía y el territorio nacionales.

#### 1.2.4 Seguridad Nacional y Desarrollo

##### 1.2.4.1 Algunos elementos en el discurso del desarrollo

La idea de progreso, entendido este como una construcción de la modernidad, es el punto de partida para identificar lo que en la sociedad occidental, en el transcurso del siglo XX, se definió como *desarrollo*.<sup>122</sup> Una interpretación lo define como maximización del crecimiento económico.<sup>123</sup> Así, considerando que esta manifestación es un interés inherente a la experiencia de los Países ricos, el desarrollo mundial se ha nutrido de sus éxitos, y por supuesto, de sus fracasos. En nombre del desarrollo, popularmente asociado a riqueza, bienestar o industrialización, se han desplegado infinidad de estrategias e intervenciones con el fin de extinguir los efectos consecuentes de la pobreza, o la desigualdad económica e industrial de una Nación. Aunque al final, desde una perspectiva que responde a "concepciones y percepciones

---

<sup>119</sup> Andrés Franco, "La cooperación fragmentada como una nueva forma de diplomacia: las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en los noventa". En Andrés Franco, *Estados Unidos y los Países andinos 1993-1997: poder y desintegración*. Centro Editorial Javeriano, Bogotá, 1998, p. 57.

<sup>120</sup> Tokatlian, 1998b, p. 41.

<sup>121</sup> Es decir la capacidad y la posibilidad de afianzarse como Estado soberano.

<sup>122</sup> Cfr. Víctor Bretón y otros, *Los límites del desarrollo Modelo "rotos" y "modelos por construir" en América Latina y África*, Icaria, Barcelona, 1999.

<sup>123</sup> Sobre crecimiento y desarrollo económico ver: Néstor Castro Barrios, *Crecimiento y Desarrollo Económico, Caracterización, obstáculos y posibilidades para el crecimiento y desarrollo en América Latina*, CFELA, Maracaibo, 1999.

saturadas del lenguaje de la economía y la tecnociencia de aquello que desde Occidente creemos que debe ser la globalidad del mundo".<sup>124</sup>

El desarrollo, más allá de ser un instrumento, un medio que procura una mejora en el nivel de vida, encaminado a la consecución de unos recursos suficientes para un existencia digna, se ha convertido, de acuerdo a Picas Contreras, en una finalidad; que en la práctica social y política ha adoptado la forma impositiva de modelos sociales y culturales específicos aplicados sobre una realidad ajena.<sup>125</sup> De tal forma, agrega el autor citado anteriormente, "el discurso del desarrollo se manifiesta como un conjunto de prácticas que obedecen a ciertas reglas definidas de acuerdo con un conjunto de conocimientos específicos, depositado en manos de tecnócratas y supuestos expertos -así como de gobiernos e instituciones que se expresarían en el lenguaje de la economía y de la racionalidad teconocientífica, y a través de los cuales se ejercen relaciones de poder".<sup>126</sup>

Históricamente, el término Desarrollo, en su sentido más actual, consigue su aceptación con el "bold new program" de Truman destinado a la mejora económica de las áreas subdesarrolladas.<sup>127</sup> De hecho, puntualiza Picas Contreras, en el capítulo IX de la Carta de las Naciones Unidas se establece el compromiso de los miembros de la Organización de impulsar el desarrollo económico y social de todos los pueblos y naciones.<sup>128</sup>

La emergencia del desarrollo coincide inmediatamente con el surgimiento del llamado *Tercer Mundo* como categoría política y social -esto es, el subdesarrollo- en la Posguerra Mundial y con la aparición de un nuevo discurso político y social cuya premisa básica, según Picas Contreras, "insistía en la necesidad de conducir aquellas entidades consideradas como atrasadas hacia la modernidad".<sup>129</sup> La modernidad vendría a ser el instrumento capaz de destruir relaciones económicas, culturales y políticas tildadas de "arcaicas". Para lo cual, señala Jurgen Shuldt, un proceso, a escala mundial, compuesto de sustanciales incrementos de productividad y del crecimiento económico (a través de la industrialización), en el marco de un proceso paralelo

---

<sup>124</sup> Joan Picas Contreras, "la construcción social del subdesarrollo y el discurso del desarrollo", en Bretón, *op. cit.*, p. 25.

<sup>125</sup> *Id.*, p. 26.

<sup>126</sup> *Id.*, p. 43.

<sup>127</sup> *Id.*

<sup>128</sup> *Id.*

<sup>129</sup> *Id.*

de alfabetización, urbanización y movilidad social ascendente, era el único camino posible para alcanzar la dicha modernización, y, en definitiva, hacia el desarrollo.<sup>130</sup>

Pero el discurso y la estrategia del desarrollo en busca del progreso, en el contexto mencionado anteriormente, han producido, a través de los años, efectos opuestos a los postulados apriorísticamente: masivo subdesarrollo y pobreza, "signos patéticos de un fracaso que ha quedado plasmado en la *creación* como realidad incontrovertible e incuestionable de lo que es el Tercer Mundo."<sup>131</sup>

A pesar del fracaso, en cuanto a resultado de las políticas de desarrollo, hay un hecho innegable, "la idea de desarrollo se consolidó como una herramienta básica de las políticas de sujeción y sometimiento del Sistema Mundial, y ha sido utilizada como legitimadora de la estructura sistémica y, además que actuado como instrumento de dominación del Tercer Mundo".<sup>132</sup>

#### *1.2.4.2 América Latina y el Desarrollo*

En América Latina, durante el período de posguerra, se empezó a reflexionar teóricamente sobre la dimensión del subdesarrollo de sus economías; subdesarrollo que se explicó como una situación particular dentro de la evolución económica mundial. Así, a criterio de Tomassini<sup>133</sup> son tres los acontecimientos históricos que contribuyeron para visibilizar dicho fenómeno: a. Las secuelas que trajo consigo la depresión económica de los años treinta, a nivel de las contracciones que sufrió el comercio internacional. b. La Segunda Guerra Mundial, que conllevó a una desarticulación de los intercambios internacionales, la orientación de los capitales de emergencia para la reconstrucción de los Países involucrados en el conflicto, así como la contención al comunismo como variante ideológica a un sistema capitalista. c. El proceso de descolonización que se impulsó durante el período de posguerra y la aparición de nuevos Países en el escenario internacional.<sup>134</sup>

La teoría del desarrollo surge, en el contexto anterior, buscando dar explicaciones al proceso de subdesarrollo que aquejaba a las naciones latinoamericana. La respuesta, en ese momento, se inclinaba a que este fenómeno era fruto de la falta de recursos para inversiones

---

<sup>130</sup> Jurgen Shuldt, *Repensando el Desarrollo, hacia una concepción alternativa para los Países andinos*, CAAP, Quito, 1995, p.29.

<sup>131</sup> Picas Contreras, art. cit., p. 43.

<sup>132</sup> Id.

<sup>133</sup> Luciano Tomassini, *Estado Gobernabilidad y Desarrollo*, BID, Washington, 1993.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 37.

productivas, la cual se entendía, por la doble brecha del ahorro y del comercio.<sup>135</sup> La una, definida por el carácter primario exportador de sus economías, y la tendencia al deterioro de los términos de intercambio que hacían imposible el ahorro externo por medio de sus exportaciones. La otra, la incapacidad de los Países latinoamericanos de generar ahorro interno dada las prioridades impuestas por la oligarquías terrateniente para acumular gasto suntuarios y consolidar el círculo vicioso de la pobreza.<sup>136</sup> La solución se inclinaba a la eficiencia en la acumulación del capital, la cual debía servir para implantar en los Países en desarrollo la infraestructura económica, los bienes de capital y las formas de organización de los Países industrializados que se constituían en el mejor referente para alcanzar el desarrollo.<sup>137</sup>

Para lograrlo, se hacía necesario aplicar un proceso en base a un modelo diseñado en tres fases. La primera, requería el establecimiento de precondiciones de desarrollo económico, el apoyo a la educación formal, el incentivo de cierta inversión y el advenimiento de nuevas industrias, además, se empieza ampliar sustancialmente las comunicaciones y las vías de transporte, etc. Una segunda fase, que Tomassini la describe como *un período de despegue*<sup>138</sup> se concentraba en tres condiciones básicas que incluyen: aumento substancial de la inversión, el desarrollo significativo de determinados sectores del aparato industrial, y el surgimiento de un aparato institucional favorable al desarrollo. La última fase, se considera una etapa de madurez, en la cual se refleja un desarrollo autosostenido, se establece relaciones intersectoriales entre los agente económicos; situaciones que traen consigo aumento de la productividad, la versatilidad tecnológica, el desarrollo institucional incentivado por un clima político adecuado.<sup>139</sup>

El mencionado proceso, mentalizado con relación a la acumulación de capital, no consideró ciertos obstáculos estructurales a un proceso típico de economías desarrolladas. Es decir, no se exploró exhaustivamente las consecuencias que traería consigo las características estructurales que afectaban a América Latina. Tales como: la escasez de capital, la existencia de estructuras agrarias incompatibles e improductivas a un régimen de mercado, la debilidad de la demanda externa, que planteó la necesidad de una industrialización sustitutiva; la estrechez de mercados, el rezago tecnológico, y las amplias brechas sociales.<sup>140</sup>

---

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> *Ibid.*

Tomando en cuenta los fenómenos anteriores, varios investigadores consideraron como causa principal del subdesarrollo el modo particular de inserción de las economías latinoamericanas al mercado mundial. Así, son importantes los estudios de Raul Prebisch<sup>141</sup> y Hans Singer<sup>142</sup>, entre otros. Sus reflexiones fueron el punto de partida de la que se llamaría la escuela estructuralista del desarrollo, que ejerció substancial influencia en América latina en el período de posguerra.<sup>143</sup>

Los años subsiguientes a la segunda conflagración mundial supusieron el inicio de un período en el que los Países latinoamericanos comenzaron a plantear sus reivindicaciones en el terreno económico y social, y lo hicieron en el ámbito dentro del cual, hasta entonces, habían estado enmarcadas esas relaciones: el sistema interamericano.<sup>144</sup> Aspiraciones que, se vieron frustradas por la insistencia estadounidense en asignar prioridad a la seguridad hemisférica.<sup>145</sup> A pesar de ello, los gobiernos de Latinoamérica aprovecharon los foros de discusión hemisférica para insistir a los Estados Unidos el planteamiento de programas de cooperación financiera destinados a promover sus procesos de desarrollo económico y social.

La preocupación de América Latina por los problemas del desarrollo generó la adopción de iniciativas para la creación de instituciones multilaterales especializadas en ese problema, tal es el caso de la CEPAL, las cuales estimularon el desarrollo de un pensamiento económico latinoamericano, dotado de rasgos propios.<sup>146</sup> Asimismo, bajo la influencia ideológica norteamericana de la posguerra, se crearon, en el marco de la denominada "Alianza para el Progreso", instituciones financieras encargadas de suministrar financiamiento para el desarrollo de las naciones de América Latina.<sup>147</sup>

Así, encontramos en Latinoamérica dos líneas de pensamiento que guiaron las políticas económicas de los Países. La una, proveniente de la *mainstream economic*, con su énfasis en la acumulación de capital, en la construcción de una infraestructura económica y social y en la creación de un clima institucional y político favorable para el desarrollo. La otra, una perspectiva más latinoamericana, bajo la prédica de la CEPAL, propuso la existencia de obstáculos estructurales, en la forma del desarrollo, que debían ser reducidos o equilibrados

---

<sup>141</sup> Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del Desarrollo Latinoamericano*, Ed. Litoarte, México, 1971

<sup>142</sup> Hans Singer, "El desarrollo en la posguerra. Lecciones de la experiencia de 1945 a 1985" en *Comercio Exterior* Vol. 39 N°7. México, 1989, pp. 597-617.

<sup>143</sup> Tomassini, 1993, *op. cit.*, p. 40.

<sup>144</sup> Iglesias, *op. cit.*, p. 2.

<sup>145</sup> *Ibid.*

<sup>146</sup> Tomassini, 1993, *op. cit.*, p. 40.

<sup>147</sup> *Ibid.*

mediante la acción del Estado, con un protagonismo indispensable en la economía. Por tanto, desde principios de la segunda mitad del siglo XX encontramos en las economías latinoamericanas, un énfasis en el empleo del gasto público para estimular la economía, la manipulación de la tasa de cambio y los regímenes de comercio exterior, la constricción de las importaciones, y el fomento de una industria sustitutiva. Esta última fue fortalecida mediante la protección arancelaria, y con la creación de instituciones públicas apropiadas para su apuntalamiento, lo que vendría a denominarse modelo de "sustitución de importaciones".<sup>148</sup>

Tomassini comenta que la estrategia de desarrollo de la Postguerra respondía a las circunstancias de la época, marcada por un pesimismo y desconfianza en que los mercados internacionales pudieran servir para promover su desarrollo.<sup>149</sup> Modelo de desarrollo que, sin duda, contribuyó al génesis de un aparato industrial, a un progreso tecnológico, ciertos beneficios para los grupos sociales involucrados en el proceso además de un impulso a la expansión urbana.<sup>150</sup> Pero el modelo y sus estrategias, para mediados de los años sesenta del siglo XX, eran incoherentes a las nuevas realidades internacionales, fruto de la profunda transformación experimentada por la estructura internacional de Postguerra, en lo que respecta a las relaciones económicas mundiales.

En concreto, el modelo latinoamericano de sustitución de importaciones enfrentó progresivamente tres limitaciones: El deterioro de la balanza comercial, el aumento de los desequilibrios sectoriales, y el deterioro de las cuentas del sector público.<sup>151</sup> Para 1974, se experimentaba un cuadro recesivo en las economías de América Latina, agravado con una profunda crisis energética mundial. Para contrarrestarlo, los Países de la región acudieron al endeudamiento externo con fondos provenientes de la banca privada internacional. Créditos suministrados a bajo interés y en condiciones flexibles, sin sujetarlos a la condicionalidad exigida para los préstamos oficiales para proyectos de desarrollo. Un segundo shock energético a finales de los años 70 del siglo XX provocó un brusco aumento en las tasas de interés, y la caída de los términos de intercambio de los productos de exportación latinoamericanos, cuyas consecuencias se tradujeron en problemas graves de pago de las deudas financieras de los Países involucrados. Se sumó, la inédita interrupción de los flujos de capitales externos suministrados por la banca internacional como resultado del incremento de sus riesgos.

---

<sup>148</sup> Id.

<sup>149</sup> Id.

<sup>150</sup> Id.

<sup>151</sup> Iglesias, *op. cit.*, p. 32.

A partir de la década de los años 80, América Latina entró en una crisis muy prolongada y aguda fruto de un conjunto de factores entre los cuales, no obstante la decisiva gravitación que tuvieron aquellos de origen externo, también tuvieron influencia las insuficiencias y excesos de las políticas económicas nacionales. La crisis se tradujo en una brusca caída de la actividad económica, aumento de la desocupación, y en la reducción de los salarios reales, un aumento de precios acelerado. Los indicadores más desfavorables en el sector externo se tradujeron en una profunda crisis de balanza de pagos, alzas abruptas de los tipos de cambio y un gran drenaje de las reservas internacionales, sin contar con el peso arrollador del servicio de la deuda exterior.<sup>152</sup>

Las consecuencias económicas de la crisis dio paso a una crisis de la estrategia de desarrollo que habían adoptado los Países latinoamericanos en mayor o menor magnitud sobre la bases de las exportaciones de petróleo, y las facilidades que en los años 70 se dio para que la captación de considerables montos de recursos externos. El ritmo de crecimiento pasó a depender en forma cada vez más estrecha de la posibilidad de atraer crecientes volúmenes de recursos del exterior, así como expandir el volumen de sus exportaciones.<sup>153</sup> El golpe de la crisis en América Latina se sintió a través de tres vías: -el deterioro de la relación de precios de intercambio, el alza brusca del nivel real de las tasas de interés, y la brusca caída del ingreso neto de los capitales.<sup>154</sup>

Sin embargo, Tomassini señala que "poco a poco el énfasis en las políticas de ajuste fue cediendo paso a un conjunto de reformas estructurales tendientes a hacer posible la recuperación del crecimiento".<sup>155</sup> Eso fue posible, señala el autor, cuando las autoridades latinoamericanas se dieron cuenta que para construir un camino para el desarrollo era necesario no solo el ajuste o el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, sino que se debía retomar el crecimiento económico acorde con las nuevas circunstancias internacionales. Por lo tanto, las reformas incluyeron disciplina fiscal, eficientes sistemas tributarios, liberalización del sistema financiero, la reforma comercial, estímulo a la inversión extranjera, privatización de empresas públicas y reformas profundas del Estado.<sup>156</sup> Su aplicación trajo consigo resultados positivos, que fueron evidentes en el crecimiento del producto interno bruto de Latinoamérica, el crecimiento de las exportaciones, y un aumento significativo de la inversión extranjera.<sup>157</sup>

---

<sup>152</sup> Iglesias, *op. cit.*, p. 42.

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>154</sup> *Ibid.*

<sup>155</sup> *Id.*

<sup>156</sup> *Id.*

<sup>157</sup> *Id.*

A pesar de ello, se ha hecho evidente que desde finales del siglo pasado el nuevo modelo de crecimiento, en base a la reestructuración productiva, la apertura externa, acompañada del aumento de la competitividad internacional de las economías en América Latina, no fue suficiente para promover un desarrollo dinámico, autosostenido y adaptable a las circunstancias cambiantes del escenario internacional.<sup>158</sup> Es claro que, a inicios de este siglo Latinoamérica mantiene, a pesar de varios esfuerzos de agencias y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, una ausencia cada vez mayor de la participación social en los procesos de toma de decisiones en la agenda para el desarrollo.

Hoy, varios investigadores, como Alberto Acosta y Schuldt Jürgen<sup>159</sup>, proponen que un modelo de desarrollo para América Latina, considerando la suspensión o solución del pago de la deuda externa, no solo debe relieves la fuerza de la acumulación del capital económico, sustentado en el intercambio comercial y de los apertura de los mercados internacionales, y la reorientación de la planificación estatal. Sino, debe considerar la inversión social, sobre un enfoque que ensale la cooperación, el protagonismo y la difusión de las libertades y la capacidad humana.<sup>160</sup>

#### *1.2.4.3 La Seguridad Nacional y las prácticas del desarrollo en América Latina*

En varios Países latinoamericanos el manejo ideológico y las prácticas del concepto de Seguridad Nacional, en la última mitad del siglo XX, ha sido exclusivo del sector militar, y a través de el, la Institución castrense difundió sus percepciones de la realidad social y política de una sociedad. Hay que señalar que las estructuras militares vigentes aparecieron hace doscientos años, como el nexo fundamental económico social y político de la sociedad moderna.<sup>161</sup> A pesar de que se constituyó como un aparato subordinado a la política que garantiza el equilibrio de poder y la mantención de la soberanía del Estado, el desarrollo histórico de las últimas décadas del siglo XX ha llevado a que se de la preeminencia de las relaciones militares sobre las políticas y económicas.<sup>162</sup> Pero este impulso ideológico y normativo no ha logrado ser coherente a las aspiraciones o reflexiones de otros sectores que conforman la sociedad civil.

---

<sup>158</sup> Id.

<sup>159</sup> Acosta, Alberto y Schuldt, Jürgen; "Algunos elementos para repensar el desarrollo - Una lectura para pequeños Países", en Alberto Acosta, comp. *El desarrollo en la globalización - El reto de América Latina*, Nueva Sociedad e ILDIS (FES), Caracas, 2000.

<sup>160</sup> Cfr. Amartya Sen, *Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI*, Grijalbo, Barcelona, 1998.

<sup>161</sup> Bertha García Gallegos, "Fuerzas Armadas, Soberanía y Seguridad Nacional en Ecuador", en *Fuerzas Armadas Desarrollo y Democracia*, Abya yala, Quito, 1996, p. 48.

<sup>162</sup> Cfr. Charles Wright Mills, *La Elite del Poder*, FCE, México, 1963.

El período de la Posguerra Fría marcó el principio de un proceso de transformación en las relaciones entre sociedad y fuerzas armadas, lo cual trajo consigo el intercambio de soluciones a problemas inherentes a la eficiencia del Estado y al procesamiento adecuado de las demandas sociales, económicas y políticas que requieren sus actores en un sistema internacional más conflictivo e interrelacionado. Este acercamiento civil-militar exigió una serie de transformaciones, en lo que tiene que ver con una *refuncionalización* de los aparatos militares, su conversión a estructuras más flexibles y eficientes para afrontar nuevos esquemas de riesgo y amenaza.<sup>163</sup> Aunque la marcha de este proceso en Países latinoamericanos que mantienen entredichos fronterizos, una permeabilidad a imposiciones hegemónicas, graves problemas ambientales y sociales, y un débil sistema político, ha sido lenta, lo que ha traído consigo una revitalización del sector militar como una fuerza política privilegiada, con capacidad estratégica en los espacios de decisión nacional.<sup>164</sup>

En América Latina, la coyuntura internacional de la llamada *Alianza para el Progreso*, emprendida por el gobierno de los Estados Unidos como parte de su esquema de seguridad, el mismo que fue desarrollado como contrapartida al avance ideológico comunista, y de la que fueron partícipes buena parte de los Estados latinoamericanos, dio paso a una retórica desarrollista extendida en los planes de gobierno que, bajo la sombra de esa doctrina, buscaba "el reordenamiento de la tenencia de la tierra y la abolición del trabajo precario, como base de la modernización de la sociedad y de la economía, atacando la oligarquía terrateniente retardataria".<sup>165</sup>

Una doctrina de contención al comunismo enfatizó en América Latina la noción de Seguridad Interna, cuyo abuso en su uso trajo consigo conotaciones ideológico-político y militares. La consecuencia ideológica más profunda fue la construcción de la noción de "enemigo interno" la cual legitimó las intervenciones autoritarias en América Latina entre los años cincuenta y principios de los ochenta del siglo XX. En ese escenario, en Países como el Ecuador, el "enemigo interno" se lo identificó genéricamente como "el atraso y el poder oligárquico retardatario que atentaba contra la soberanía e independencia del País".<sup>166</sup> Esta percepción justificó los golpes militares en los años 70, según García, por la ausencia de Objetivos Nacionales y cambios radicales en la economía y la sociedad.<sup>167</sup> Luego vino una alianza militar-tecnócrata civil, detrás de un proyecto nacionalista y revolucionario de

---

<sup>163</sup> García, art. cit., p. 48.

<sup>164</sup> Id., p. 51.

<sup>165</sup> Id., p. 58.

<sup>166</sup> Id.

<sup>167</sup> Id.

desarrollo, que pregonizó el fortalecimiento del Estado para manejar directamente los recursos, y propuso una estrategia económica proteccionista que sustentaba el reordenamiento de las bases productivas para salir de un desarrollo agrario precario hacia una industria moderna, la cual constituiría el supuesto puntal para asegurar la soberanía e independencia del País.<sup>168</sup>

A partir de las transiciones democráticas a principios de los años 80 del siglo anterior, prevaleció en América Latina una nueva agenda de seguridad destinada a los ejércitos nacionales, fruto e influencia de una situación internacional más compleja, donde el objetivo es combatir nuevas amenazas, tales como el narcotráfico, la delincuencia, la migración ilegal al exterior, la explosión demográfica, etc. Riesgos que respondieron a nuevas necesidades económicas y políticas acordes a la expansión de la economía de mercado en la región.<sup>169</sup> La profundización de un sistema democrático exigió cambios profundos cambios y reformas organizacionales en la Institución Castrense con fines más policivos que militares. Hay una privatización de la seguridad, y una pérdida de influencia de las Fuerzas Armadas en los modelos y prácticas del desarrollo nacional.<sup>170</sup>

En este escenario, se ha condicionado una nueva doctrina de Defensa, en Países como el Ecuador, que busca legitimar su presencia en nuevos ámbitos de la realidad social. Hay un nuevo diálogo con la sociedad civil, donde la defensa se aplica tanto a las amenazas, de carácter militar referidas a la soberanía territorial, como a las amenazas y riesgo derivados del atraso económico, social y humano de las poblaciones. De tal forma, los programas de "acción cívica", impulsados por las Fuerzas Armadas, que conceptualmente eran consecuentes a la época de contención del comunismo, se redefinen a principios de los años 80 del siglo anterior, a programas de "apoyo al desarrollo" que privilegian una política de participación en múltiples proyectos de desarrollo, que privilegian a los sectores sociales excluidos de la acción del Estado, y del sistema político.

Esta participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo como una doctrina de defensa tiene varios contornos: un proyecto educativo orientado a la construcción o fomento de valores ciudadanos con la integración de unidades educativas urbanas y agrarias. Su nivel más alto responde al fomento de áreas estratégicas en los campos de la tecnología y la gestión del desarrollo. Otro perfil se define por los programas agrarios, de apoyo a los procesos de autogestión comunitaria, capacitación, desarrollo tecnológico, desarrollo productivo agrario,

---

<sup>168</sup> Id.

<sup>169</sup> Id., p. 62.

<sup>170</sup> Id.

conservación de recursos naturales. A estos objetivos se suman la tareas tradicionales contemplados en los programas de "acción cívica" centrados en la dotación de infraestructura y otros.<sup>171</sup>

Esta reorientación de los roles institucionales de las Fuerzas Armadas implica aumentar cuantitativa y cualitativamente la eficiencia profesional, sobre la base de un proceso de perfeccionamiento en los campos del desarrollo científico, tecnológico y político, y en la autogestión en varios servicios institucionales. Funciones que ha aumentado su autonomía con respecto a la sociedad y al mismo Estado.<sup>172</sup>

Situación que se reforzó con la participación de las Fuerzas Armadas en ámbitos fuera del espacio estatal, articulando hacia ellos otros actores del desarrollo: grupos excluidos o grupos sociales populares. Compromiso que generó una estructura paralela a un sistema político decadente y desarticulado, y a una política social ineficiente.<sup>173</sup>

### 1.3 Fronteras: las tendencias históricas para su estudio

#### Introducción

Varios investigadores preocupados por el fenómeno fronterizo coinciden en que el estudio de la frontera, o el interés por comprender la interacción fronteriza, se inició en Europa a finales del siglo XVIII, en pleno proceso de la Modernidad, a la hora de distinguir geográficamente a los nuevos Estados-Nación;<sup>174</sup> aunque hay evidencia, en épocas anteriores, de una noción de frontera cuya importancia se consagra con los repartos territoriales en Europa frutos del tratado de Verdún en el año 843 y de Merse, en el año 870.<sup>175</sup> La falta de tratados de límites, la sinuosidad geográfica de las fronteras, muchas veces mal definidas o *blandas*<sup>176</sup>, así como el gran número de enclaves extranjeros situados en el interior de unidades territoriales, como Francia, hacían imprecisa la diferenciación fronteriza internacional.

Con la Revolución Industrial se va a configurar la visión de la frontera vinculada

---

<sup>171</sup> Id., p. 64.

<sup>172</sup> Id., p. 65.

<sup>173</sup> Id., p. 64.

<sup>174</sup> Cfr. Eugenio Valenciano y Bolognesi-Drosdoff, comp., *Nuevas Perspectivas de las fronteras latinoamericanas*, BID, Buenos Aires, 1991.

<sup>175</sup> P. Ugarte, *op. cit.*, p. 166.

<sup>176</sup> Calificativo atribuido a Ernest Lavisse, historiador francés, de finales del siglo XIX, quien definió la frontera blanda como la frontera "porosa", inestables, susceptible de ocupación foránea.

conceptualmente a la delimitación de un espacio político-económico, situación ligada a grandes conflictos internacionales.<sup>177</sup> Las rivalidades por el dominio de ciertos espacios han tenido expresiones en grandes conflictos bélicos. En particular después del siglo XVIII se van acentuar los desplazamientos de las áreas de mercados, relativamente estáticas que desembocaron en tensiones entre grupos de naciones.<sup>178</sup>

El estudio de la frontera, como elemento clave de la política de poder en la relación entre Países, ha incentivado varias líneas de pensamiento. Una de las cuáles, se desarrolló a través del trabajo del alemán Friedrich Ratzel<sup>179</sup> quien introdujo el concepto de *espacio vital*. Definición que considera la influencia del ambiente sobre los individuos y las sociedades y la tendencia de los pueblos a ensanchar o limitar sus fronteras, según sus propias necesidades de espacio vital (*Lebensraum*).<sup>180</sup> Según este autor, el espacio de los Estados aumenta con el crecimiento de la cultura. De esta ley se desprende que la frontera es el órgano periférico del Estado, y como tal, es prueba de crecimiento y fuerza.<sup>181</sup> Esta línea de pensamiento, con los aportes de la Geografía Política y de las Ciencias Políticas, configuraría lo que se vendría a llamar la escuela de la Geopolítica.

### 1.3.1 La frontera en la escuela Geopolítica

Sobre la base de las conclusiones de Ratzel, de un determinismo orientado a una política progresiva de expansión, otros autores como Halford Mackinder<sup>182</sup>, Alfred Thayer Mahan<sup>183</sup>, Haushofer<sup>184</sup>, Lord Curzon<sup>185</sup>, y Hans Weigert<sup>186</sup> han establecido pautas

---

<sup>177</sup> Valenciano y Bolognesi-Drosdoff comp., *Nuevas Perspectivas de las fronteras latinoamericanas*. BID, Buenos Aires, 1991. p. 4.

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> Considerado el fundador de la antropogeografía. Nació en Karlsruhe, Baden en 1844 y murió en Ammerland, Alemania en 1904.

<sup>180</sup> Esta tesis que, mediante la interpretación que hizo el político sueco Rudolf Kjellén, sirvió de justificación pseudocientífica al expansionismo del régimen nazi alemán. Sobre esta afirmación, ver en:

Jaime Barberis O, *Nociones Generales de Geopolítica*, IGM., Quito, 1979, p.134.

<sup>181</sup> Cfr. Barberis, *op. cit.*, p. 39.

<sup>182</sup> Geógrafo británico. 1861-1946. Este autor a través de la teoría denominada *Heart Land* justifica la expansión territorial de potencias tales como Inglaterra, más allá de Europa, con un carácter civilizatorio.

<sup>183</sup> Militar Estadounidense. 1840-1914. Desarrollo la teoría del poder marítimo.

<sup>184</sup> Militar y diplomático alemán. 1869-1946. Desarrollo dos conceptos importantes en geopolítica: el espacio vital (Derecho de una Nación de ampliar el espacio para su población) y el de Estado Orgánico (Estado como organismo vivo que tiende a crecer).

<sup>185</sup> Investigador inglés. Propuesto en 1907 que para estudiar las fronteras hay que distinguir cuatro esferas de acción: 1. Esfera de interés. Se refiere al interés del Estado por hacer suyas zonas contiguas para incrementar su espacio. 2. Esfera de influencia: Poder de un estado para influir en las fronteras de otros Estados que se caracterizan por ser blandos. Hay sobre ellos penetración económica, intelectual y militar. 3. El Protectorado: es la intervención de un Estado poderoso en la esfera de otro para influenciarlo políticamente, aunque sin derechos de soberanía. 4. La Anexión: En la anexión el área ocupada pasa a integrar el Hinterland del Estado dominante, ejerciendo soberanía.

<sup>186</sup> Investigador alemán.

para precisar la importancia que tiene la frontera en la configuración de los Estados.<sup>187</sup> Entre otras dicen que "las variaciones que presentan las fronteras son signos que determinan la etapa del ciclo que viven los Estados, sea en el de desarrollo, de estancamiento o de muerte mirando al Estado en su proyección en el tiempo"<sup>188</sup>.

Geopolíticamente la frontera, hasta principios de los años 70 del siglo XX, se la consideraba como una demarcación convencional sujeta a constantes transformaciones en relación a la potencialidad del *Núcleo Vital* del Estado y de sus vecinos.<sup>189</sup> Asimismo, Las fronteras económicamente deseables eran consideradas como peligrosas desde una perspectiva de la Seguridad Nacional.<sup>190</sup> Se añade que, una punta de penetración o una zona de crecimiento dinámica y ubicada en la periferia de un Estado podía ser la causa de la modificación de la frontera.<sup>191</sup> Todo Estado que mantenga una estabilidad política duradera tendrá mayores ventajas en los litigios de fronteras que los Estados débiles.<sup>192</sup> De la misma forma, "los Estados poderosos aumentan su seguridad cuando las fajas fronterizas van más allá de sus verdaderas fronteras naturales, muchas veces en perjuicio de Estados débiles."<sup>193</sup>

Desde finales de los años 70 del siglo pasado, bajo la influencia del proceso de globalización y la multiplicación de los sistemas internacionales de integración, varios investigadores, con orientación geopolítica, plantearon que la mejor frontera es aquella que proporciona seguridad estratégica además de posibilidades económicas y el desarrollo de grandes sistemas de comunicación. Con lo cual, la frontera se considera a la zona de un País que limita con la de otro, o sea, la faja que está inmediatamente unida a la línea de dos Países, y difiere del límite en que mientras ésta es una línea que puede hallarse demarcada por hitos o siguiendo límites naturales, la frontera es una zona o faja de terreno extendida a uno o otro lado de la divisoria y cuya profundidad cambia de acuerdo a especiales circunstancias que pueden ser de carácter económico, político, social o militar; de ahí el valor que pueda darse a las distintas clases de fronteras.<sup>194</sup>

Siguiendo esta línea conceptual, los Estados buscan encontrar en sus fronteras un orden

---

<sup>187</sup> dicho autor a través de la teoría denominada *Heart Land* justificó la expansión territorial, en el siglo XIX, de potencias tales como Inglaterra, más allá de Europa, con un carácter civilizatorio.

<sup>188</sup> P. Ugarte, *op. cit.*, p.173

<sup>189</sup> *Ibid.*

<sup>190</sup> *Ibid.*

<sup>191</sup> *Ibid.*

<sup>192</sup> *Ibid.*

<sup>193</sup> *Ibid.*

<sup>194</sup> Barberis, *op. cit.*, p. 82.

de seguridad y de desarrollo que no afecte a sus políticas y objetivos. Para lograrlo, y desde el punto de vista geopolítico, tratan de lograr que los accidentes naturales o las líneas que las delimitan sean de tal naturaleza que les proporcione la anhelada paz que correspondería a su inviolabilidad.<sup>195</sup>

Barberis propone que, desde la Geopolítica, es posible estudiar la frontera desde cuatro puntos de vista, que son las siguientes:

1. Según sus tendencias políticas e histórico-culturales, clasificadas en: a) Vitales (activamente económicas. b) Culturales (tienen aspectos de interés común, desarrollados en los medios geológico, artesanal, artístico, etc. c) Históricas (cuando los acontecimientos que se han dado en su área de influencia dieron lugar a procesos históricos permanentes. d) Protectorados (cuando se presenta una soberanía compartida entre una potencia que tutela y la que ejerce el poder, situación producto de iniciativa propia o establecida por pedido de un organismo internacional. e) Mandatos (Potestad de una Potencia para administrar un territorio determinado y como consecuencia de una intervención de un Gobierno u Organismo Internacional)<sup>196</sup>

Además, pueden conformarse como: a) "Esfera de influencia" (Si su acción influye sobremanera sobre elementos substanciales del País colindante). b) "Esfera de interés" (si el Estado contiguo demuestra deseo de apropiarse de ella para incrementar su capacidad económica). c) "Estática agresiva" (si manteniendo su situación materialmente manifiesta, tiene conductas agresivas fácilmente detectadas). d) "Estática defensiva" (si manteniendo su situación procede a actuar defensivamente en vista de la acción de quienes se hallan interesados en ella). e) "Zona de tensión" (frontera como elementos beligerante entre varios actores estatales).<sup>197</sup>

2. Según su situación Geográfica Relativa encontramos las siguientes: a) Próximas o vecinales (cuando dividen dos Estados o están muy próximas que pueden ejercer influencia en su actividad o desarrollo). b) Lejanas o distantes (aquellas que no influyen geopolíticamente en un País por la distancia que media entre ellas)<sup>198</sup>

---

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> Barberis, *op. cit.*, p.82.

<sup>197</sup> *Ibid.* p. 83.

<sup>198</sup> *Ibid.* p. 84.

3. Por su ubicación se dividen en: a) Terrestres (están constituidas por la corteza terrestre sólida que permite desarrollar las actividades económicas y vitales de los individuos. b) Marítimas ( formadas por la superficie líquida de la tierra).<sup>199</sup>
4. Según su formación y permanencia relativa: a) Estáticas (son bien definidas, y por circunstancias de estabilidad que las rodea se mantienen fijas e invariables). b) Dinámicas (Son las que por efectos de carácter económico o comercial se vuelven *vivas* y muy activas, constituyéndose en una faja fronteriza de valor sectorial). c) En formación (Cuando las fronteras empiezan a determinarse y se definen, posteriormente, sobre la base de estudios, demarcaciones o acuerdos jurídicos. d) Estables (Son fronteras de larga existencia y corresponden a los Estados que poseen un núcleo geohistórico definido. e) Vivas o de acumulación (Son aquellas que muestran una intensa actividad política y económica en el transcurso de su trazado y definición. La intensidad de este proceso puede producir fricciones o Estados de conflicto con lo cual se transforman en "fronteras de tensión". f) Muertas (Son las fronteras definidas, y en la que la vitalidad del Estado no se manifiesta, por lo cual su determinación queda sin vida, y más aún sin posibilidades de conflicto.<sup>200</sup>

Según Barberis, la clasificación desarrollada en los párrafos anteriores no es estática. Pueden darse cambios por influencia de aspectos sociales, políticos, económicos o militares. Las fronteras constituyen órganos periféricos de *transpiración y respiración*, y de acuerdo con el poder y potencial de la Nación expresa la calidad e intereses en sus relaciones con los Estados con los cuales mantiene una frontera común.<sup>201</sup>

#### 1.3.1.1 Desde la óptica del Derecho Internacional

La determinación geográfica de los Estados conduce a la fijación de la delimitación territorial. Según Barberis, en esta delimitación se delinean los principios del Derecho Internacional y la acción de los organismos multilaterales que velan por su estabilidad y cumplimiento.<sup>202</sup> En nuestros días no existe frontera o límite ideal, si los Estados colindantes no cumplen con los principios y normas de convivencia internacional.<sup>203</sup> Por lo tanto, la distribución de competencias entre los Estados, que es una de las funciones esenciales del

---

<sup>199</sup> *Ibid.*

<sup>200</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>201</sup> *Ibid.*

<sup>202</sup> *Ibid.*

<sup>203</sup> *Ibid.*, p. 86.

Derecho Internacional Público se efectúa en dos planos: en el tiempo (teoría de la sucesión de Estados) y en el espacio (teoría de la Frontera).<sup>204</sup>

Según la doctrina internacional tradicional las fronteras del territorio del Estado "son líneas imaginarias sobre la superficie de la tierra que separan al territorio de un Estado del de otro, o de un territorio sin dueño o del mar abierto"<sup>205</sup> Actualmente, según Monroy Cabra, los estudiosos del derecho internacional coinciden en que "la frontera de un Estado no se encuentra representada por una línea, sino por una superficie que delimita verticalmente la tierra y el espacio aéreo de un Estado, incluyendo el subsuelo".<sup>206</sup>

Las fronteras bajo la óptica jurista internacional pueden describirse como naturales, artificiales o convencionales. Las fronteras naturales incluyen las correspondientes a la configuración de la tierra, sistemas montañosos, hidrográficos y puntos similares. Las fronteras artificiales son las establecidas por líneas geográficas proyectadas. En las fronteras convencionales se adoptan soluciones acordadas por los Estados.<sup>207</sup>

### 1.3.1.2 La frontera y la Integración Fronteriza

En la mayoría de los Países de América Latina se han adoptado políticas o regímenes aplicables a las fronteras generalmente desvinculadas a las aplicadas por el País vecino, o bien, en casos son contradictorias. Estas políticas han sido impulsadas para atender objetivos de control y de afianzamiento de la soberanía territorial cuya aplicación ha sido confiada a organismos de seguridad renuentes a reducir los gestores de medidas restrictivas vigentes en la frontera. Estas políticas han contribuido a consolidar el ámbito de soberanía nacional y, en general, han robustecido el enfoque de economía cerrada, "regulando el funcionamiento de las fronteras casuísticamente pero con características restrictivas y modificables en función de los distintos momentos de la relación bilateral".<sup>208</sup>

Cuando las condiciones de entendimiento entre los Países han sido proclives a una integración o cooperación fronteriza se han logrado acuerdos bilaterales de alcances exclusivos

<sup>204</sup> Charles Rousseau, *Derecho Internacional Público*, Ediciones Ariel, 3ra. ed., Barcelona, 1966.

<sup>205</sup> L. Oppenheim, *International Law*, Ed. H. Lauterpacht, vol. I, 8ª ed., vol II, 7ª ed., Londres, Longmans, 1955 y 1952, respectivamente. Citado por Marco Gerardo Monroy Cabra, *Derecho Internacional Público*, TEMIS, Bogotá, 1995, p. 156.

<sup>206</sup> *Ibid.*

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 157.

<sup>208</sup> CEFIR, *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: experiencias, opciones y estrategias*, CEFIR, Montevideo 1995, p. 110.

para un tramo, para un punto de frontera común o para un proyecto específico.<sup>209</sup> Los acuerdos en estos casos hicieron más fluida la relación en la frontera, en términos de intercambio y comercio internacional y en términos de promoción de vínculos sociales.<sup>210</sup> La experiencia mundial, en términos de cooperación binacional, evidencia la importancia de lograr una permanente relación pacífica y cooperativa entre los Países para lograr su desarrollo y prosperidad.

La integración fronteriza se realiza en forma espontánea cuando responde a acciones cotidianas o a iniciativas de pobladores u otros actores con intereses en la frontera; en tanto que la integración fronteriza promovida es el resultado del conjunto de acciones y de proyectos mediante los cuales se busca estimular o regular el sistema de relaciones fronterizas con el propósito de incrementar el desarrollo de la zona o de la región fronteriza y amortiguar las disparidades que pueden verificarse en la dotación de recursos, en la capacidad empresarial, y en el encuentro de políticas económicas no armonizadas y de esa manera facilitar su mejor participación en los esquemas de Integración Multilaterales.<sup>211</sup>

El objetivo de obtener una integración económica entre los Países supone un aumento sustantivo de los flujos intrarregionales, en cuyo logro la frontera debe adquirir un nuevo rol. La frontera política tradicional constituyó, y aun constituye un obstáculo importante en las relaciones comerciales internacionales, aunque ya comienza a asumirse la necesidad de modificar "el funcionamiento de la frontera, produciendo cambios en la gestión administrativo-aduanal y de seguridad adecuándola al aumento del comercio intrarregional y a su composición que difiere de aquel realizado con el resto del mundo".<sup>212</sup> Esta situación es interpretada por Valenciano y Bolognesi como "un proceso que tendrá como resultado el aumento de la permeabilidad de la frontera, y también la obtención de una armónica convivencia en la zona fronteriza que favorecerá la ampliación de las relaciones bilaterales".<sup>213</sup> Los promotores de la integración fronteriza señalan que esta "puede realizar aportes a la integración y el desarrollo, referidos a objetivos tales como la promoción del desarrollo regional, la preservación y uso de recursos naturales compartidos, la solución de conflictos limítrofes, el planeamiento territorial o el desarrollo sectorial en áreas de frontera"<sup>214</sup> También advierten estos autores que "el desarrollo de la integración fronteriza facilita el tratamiento de las relaciones entre los Países vecinos en

---

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> *Ibid.*

<sup>211</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>212</sup> Valenciano y Bolognesi, *op. cit.*, p.8.

<sup>213</sup> *Ibid.*

<sup>214</sup> E. González Posse y otros. *La frontera como factor de integración*, BID-INTAL, Buenos Aires, 1990.

sus zonas de frontera como una unidad. Evitando los problemas que surgen de atender exclusivamente a las características de cada zona específica de frontera".<sup>215</sup>

Aún así, en América Latina, el proceso de formación de los Estados, las reclamaciones territoriales, las distintas conformaciones políticas de los Gobiernos Nacionales constituyeron elementos sensitivos que han impuesto restricciones al proceso de integración fronteriza. Se suma a esta situación que en un escenario como América Latina, durante la década de los cincuenta y los años 80 del siglo XX, los líderes políticos nacionales y la dirigencia de las fuerzas armadas han mantenido una posición contraria a la apertura fronteriza, justificando que esta era contraproducente al mantenimiento de la Seguridad Nacional.

En este contexto es el concepto político de frontera el que ha dominado en el proceso de su formación, y es a partir de su definición política, que se establecen las fronteras económicas. Cuando las fronteras políticas delimitan internamente un espacio económico que presenta una especialización previa, se generan flujos "internacionales de bienes, servicios y personas".<sup>216</sup>

### **1.3.2 Las formas de interpretar la frontera en América Latina**

#### **Introducción**

La inserción comercial de América Latina al mercado internacional como proveedor de materias primas e importador de bienes de distinto grado de elaboración, ya desde tiempos de la Conquista, tuvo consecuencias en la organización de su actividad económica y en el uso del espacio.<sup>217</sup>

La desestructuración colonial y la conformación de las nuevas naciones modificó e irrumpió las regiones históricas, lo que fue seguido por innumerables conflictos por fijar identidades y soberanías. En este proceso se desarrollaron choques entre Países vecinos por el control de los espacios generalmente limítrofes y en el afianzamiento de las demarcaciones fronterizas.<sup>218</sup> En esta primera etapa de consolidación de los Estados, no fueron escasos los conflictos fronterizos que en algunos casos alcanzaron frágiles arreglos.

---

<sup>215</sup> *Ibid.*

<sup>216</sup> *Ibid.*

<sup>217</sup> CEFIR, *op. cit.*, p. 111.

<sup>218</sup> *Ibid.*

En sus primeros momentos estas fronteras eran defensivas de la invasión territorial, lejanas de los centros económicos y con pobre conexión con la infraestructura doméstica. Más internada en el territorio de poblamiento y de asentamiento de actividades económicas estaba la llamada *frontera interior*. Entre esta y la frontera internacional se extendía la zona que Valenciano llama *buffer*.<sup>219</sup> Categoría que define a un estado intermedio de contención con poca actividad, casi sin medios de comunicación. También se utilizaron simultáneamente las prácticas de ocupación a través del poblamiento fronterizo y la creación de regímenes promocionales como recursos para afianzar la soberanía.<sup>220</sup> Los puestos de frontera, tanto militares como administrativos, atrajeron y fijaron poblaciones reducidas y éstas fueron actores principales de la relación en la frontera. En aquellos casos que la frontera era *seca* o desprovista de barreras geográficas significativas se establece la *vecindad fronteriza* que relacionaba pequeñas poblaciones a ambos lados del límite internacional.<sup>221</sup>

Las confrontaciones bélicas mundiales de 1914 y 1939 tuvieron significación en la evolución de las economías latinoamericanas, ya que la disminución del comercio con Europa estimuló las primeras manifestaciones de sustitución de importaciones. Proceso que, finalmente, se establecería en la década de los años cincuenta del siglo XX, el cual se vería fortalecido con las iniciativas nacionalistas de consolidar una identidad nacional a través de la defensa del mercado doméstico, convertido en el motor del crecimiento y un atributo de poder.<sup>222</sup> Dentro de esta estrategia proteccionista “la frontera pasó a actuar como el espacio donde se ejercitan las facultades de los Estados para intervenir en el movimiento de los factores aplicando instrumentos y prácticas que reglamentan o de hecho irrumpían la continuidad del mercado.”<sup>223</sup>

### 1.3.2.1 El estudio de la frontera en Latinoamérica

En América Latina, uno de los primeros autores en referirse al tema de la frontera ha sido Anthony James,<sup>224</sup> quien advierte ya en la década del 50 en la centuria anterior sobre la existencia de diversas fronteras activas (Costa Rica, Colombia, Brasil) y además hace un comentario sobre un tipo de frontera muy especial, lo que llama la “frontera hueca” desarrollada por el cultivo del café en el sureste del Brasil. Al respecto, James previene sobre la creciente

---

<sup>219</sup> Eugenio Valenciano, “la frontera: un nuevo rol frente a la Integración -La experiencia del Mercosur-”, en CEFIR, *op. cit.*, p. 107.

<sup>220</sup> Id.

<sup>221</sup> Id., p. 12.

<sup>222</sup> Id.

<sup>223</sup> Id.

<sup>224</sup> P. James, *Latin America*, The Odyssey Press, Nueva York, 1969. Citado por Reboratti, art. cit., p. 5.

importancia de la migración interna como dinamizadora de las fronteras y, asimismo, destaca la influencia de la tecnología como motor del desarrollo fronterizo.<sup>225</sup>

A partir de los años 50 del siglo pasado, el tema de la frontera en América Latina se vuelve definitivamente un problema interno a los Estados. Frontera, durante ese contexto cronológico, es revalorización de tierras y migración interna, es el conflicto constante en el interior de una sociedad por el control de la tierra y los recursos.<sup>226</sup> Empero, la lectura que se dará a la frontera en varios Países latinoamericanos con el pasar de los años, ante la migración descontrolada y la ausencia de interés por parte de las agencias estatales, es que se trata de una sociedad marginal, formada casi por los "excedentes" que la sociedad rechaza y recoloca en sus márgenes. Eso significa que "las fronteras, miradas de cerca, en poco se diferencian de cualquier sociedad agraria de América Latina: una estructura agudamente piramidal, polarizada, escindida entre clases o grupos sociales con intereses y acciones antagónicos. Lo que tal vez sucede en la frontera es que los conflictos asoman a la superficie con mayor claridad, frecuencia y violencia que en la sociedad central. Esto ocurre porque los controles sociales tienen una menor efectividad en la frontera."<sup>227</sup>

En varias oportunidades los gobiernos latinoamericanos sobre la idea de la *válvula de seguridad*<sup>228</sup>, con el auspicio de las agencias de financiamiento internacional, vieron en la colonización un posible remedio para los crecientes problemas de la urbanización salvaje, la desocupación y la pobreza. La vertiente oriental de los Andes se percibe como el nuevo El Dorado, y en todos los Países con *frente* a la cuenca amazónica hay intentos de ocupación de las tierras cálidas. Hay campesinos andinos más interesados en reproducir libremente su economía familiar que en introducirse a un mercado que no conocen ni están interesados en conocer. Hacia la década de los años 70 del siglo XX, un nuevo producto empuja efectivamente la frontera en el Amazonas occidental: la coca. Paralelamente, el gran empuje de Brasil a partir de los 60 para ocupar la cuenca amazónica, lleva a la reflexión sobre las relaciones entre la frontera y el desarrollo del capitalismo en el agro, sistematizada en los trabajos de O.Velho<sup>229</sup> y Bertha Becker.<sup>230</sup>

---

<sup>225</sup> Reboratti, art. cit, p. 5.

<sup>226</sup> Id., p. 6.

<sup>227</sup> Reboratti, art. cit.

<sup>228</sup> Según la cual la frontera actuaría como un receptáculo del sobrante poblacional, disminuyendo de esta forma las presiones sociales que tendían a producirse en las áreas sobrepobladas.

<sup>229</sup> O. Velho, *Frentes de expansão e estrutura agraria*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1973. Citado por Reboratti, art. cit, p. 5.

<sup>230</sup> B. Becker, *Geopolítica da Amazonia. A nova fronteira de recursos*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1982. Citado por Reboratti, art. cit., p. 5.

### 1.3.2.2 Fronteras y planificación

Un punto importante y de gran utilidad para la comprensión del tema de esta investigación tiene que ver con el estudio de la frontera de acuerdo al grado de planificación que las definió. Desde ese punto de vista, podríamos pensar en fronteras espontáneas y planificadas. Fronteras espontáneas son aquellas que aparecen y se mueven sin una planificación previa de su dinámica y características. Las fronteras espontáneas aparecen y crecen por la formación en la sociedad del mito de la tierra nueva, que resurge continuamente entre los sectores campesinos sin tierra.<sup>231</sup> Estos llevan a la frontera su técnica primitiva, su dependencia de la mano de obra familiar y su falta de capital. Son comunes las técnicas de cultivo itinerante en las áreas selváticas o la ganadería extensiva en las sabanas y montes.<sup>232</sup> La frontera espontánea es un movimiento continuo, tanto desde un punto de vista temporal como espacial: no hay grandes distancias que separen a los colonos entre sí, y esta densidad relativamente alta de población rural da lugar muy pronto a sistemas muy básicos de redes urbanas y centros de servicios.<sup>233</sup> La organización del territorio es caótica: muchas veces el factor organizador es una ruta, un puesto militar, un puerto, hecho todos preexistentes a la frontera, pero a los cuales ésta les da un nuevo significado.<sup>234</sup>

El proceso de transformación de la frontera espontánea es difícil: los títulos sobre la tierra son muy problemáticos, la producción tiene un destino incierto, no hay sistemas de comercialización estructurados ni formas eficientes de distribución de bienes y servicios. Muchas veces los encargados de consolidar la frontera no son los primeros colonos, sino una segunda oleada de inmigrantes que "compra" a éstos la tierra, en realidad se compra simplemente el trabajo realizado en limpieza y deforestación. De esta forma, se reproduce el sistema: los primeros vuelven a emprender la emigración hacia adelante, para repetir indefinidamente el ciclo.<sup>235</sup>

Las fronteras planificadas, en cambio, son el resultado de la organización previa de la distribución y uso de la tierra. Si bien la idea de frontera planificada suele estar ligada a la de colonización, también puede ser llevada a cabo bajo otros tipos agrarios tales como la plantación. La planificación de la frontera puede ser llevada a cabo indistintamente por el

---

<sup>231</sup> María Cristina Hevilla, "El estudio de la frontera en América. Una aproximación bibliográfica", *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, No. 125, noviembre 1998, p. 4.

<sup>232</sup> Reboratti, art. cit.

<sup>233</sup> Hevilla, art. cit., p. 5.

<sup>234</sup> Reboratti, art. cit. p. 11.

<sup>235</sup> Id.

Estado o por entidades privadas, con algunos casos intermedios. En los casos de planificación oficial, es el Estado el que realiza un levantamiento cartográfico de la tierra que se va a ocupar, planifica el tipo de lotes (tamaño, forma, ubicación), y por lo general también la necesaria infraestructura de transportes y centros urbanos. El Estado instala a los colonos y a partir de allí, o bien puede mantener una especie de control sobre éstos -a través por ejemplo de la promoción de algunos productos o el control del manejo de la tierra- o bien simplemente deja a los colonos hacer su voluntad.<sup>236</sup>

Según Reboratti, hay una gran cantidad de literatura sobre como debe ser planificado y administrado un asentamiento de colonias.<sup>237</sup> Lewis, por ejemplo, indica siete condiciones que deben cumplirse para lograr el éxito de una colonia: la elección de un lugar adecuado, del colono adecuado, la preparación del terreno antes de la llegada de los colonos, el capital del que deben disponer éstos, la organización de actividades grupales, el tamaño apropiado del terreno y una forma diáfana de tenencia de la tierra.<sup>238</sup> La instalación de "colonias oficiales" parece ser una meta muy preciada en la mayor parte de los planes de desarrollo de América Latina, y en esto han tenido mucho que ver las agencias internacionales de financiación que ven en la ocupación de tierras nuevas el retorno de una "válvula de seguridad" a los crecientes problemas de sobrepoblación urbana.<sup>239</sup>

Este tipo de planes puede llevar a dos resultados diferentes: en el mejor de los casos, la fuerza de la inmigración sobrepasa la capacidad estatal para planificar y administrar las colonias, y entonces el Estado se transforma simplemente en una oficina de legalización de títulos de tierra. Pero en otros casos, la existencia de condiciones que no han sido estudiadas con cuidado -aislamiento con respecto a los mercados, tierras que pierden fertilidad rápidamente, mala adaptación de los colonos a ambientes diferentes- lleva al fracaso de la colonización.<sup>240</sup>

En América Latina hay, curiosamente, un desarrollo inesperado que ha revitalizado a muchos sistemas de colonización: por ejemplo la aparición del cultivo de la coca como reemplazante de los tradicionales (maíz, banano, etc) es mucho más rentable, con mercado

---

<sup>236</sup> Id.

<sup>237</sup> A. Lewis. " Ideas sobre colonización" en K. C. Eicher, y L. W. Witt, *La agricultura en el desarrollo económico*, México, Editorial Limusa- Wiley, 1968. Citado en Reboratti, art. cit, p.10.

<sup>238</sup> Id.

<sup>239</sup> Reboratti, art. cit., p.11.

<sup>240</sup> Id.

asegurado y sin problemas de comercialización. El único problema radica en que el honesto y activo pionero se ha transformado a los ojos de la sociedad formal, en un ilegal.<sup>241</sup>

Por otro lado, en la Región Andina la colonización planificada y la migración dirigida respondió entre otros factores, un principio de Seguridad Nacional concomitante a la percepción de amenazas exteriores, e incluso la reactivación de disputas fronterizas que habían permanecido más o menos inactivas en el pasado. En el caso del Ecuador, los intentos por planificar la frontera internacional sobre la base del desarrollo de sus unidades administrativas fronterizas –lo cual facilitaría un programa de poblamiento organizado que traería consigo legitimación nacional a sus territorio y la conservación de su soberanía frente a la amenaza exterior- fueron ensayos permeables sin la suficiente decisión política para que se conviertan en proyectos nacionales a largo plazo. Como se verá más adelante, hasta ya entrado el último cuarto del siglo anterior, el Estado Ecuatoriano no integraba, ni controlaba eficientemente el espacio nacional.

---

<sup>241</sup> Id., p. 12.