

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 47, Septiembre 2013  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 17, Issue 3, September, 2013  
Quito – Ecuador



**FLACSO**  
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales  
Número 47, Septiembre 2013  
Quito-Ecuador

ISSN: 1390-1249 / CDD: 300.5 / CDU: 3 / LC: H8 .S8 F53  
(Vol. 17, Issue 3, Septiembre 2013)

*Íconos, Revista de Ciencias Sociales* es una publicación de Flacso-Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* hace parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

CLASE, *Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales* – UNAM, México.

e-revist@, *Plataforma Open Access de Revistas Científicas Españolas y Latinoamericanas* – CSIC, España.

DIALNET – Universidad de la Rioja, España.

DOAJ, *Directory of Open Access Journal* – Lund University Libraries, Suecia.

FLACSO-Andes – FLACSO, Ecuador

Fuente Académica – EBSCO Information Service, Estados Unidos.

HAPI, *Hispanic American Periodical Index* – UCLA, Estados Unidos.

Informe Académico – Thompson Gale, Estados Unidos.

LATINDEX, *Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal* - México

RedALyC, *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe* – UAEM, México.

Sociological Abstracts – CSA-ProQuest, Estados Unidos.

Ulrich's Periodical Directory – CSA-ProQuest, Estados Unidos.

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos*.

Todos los textos e imágenes incluidos en esta obra están registrados bajo la licencia Reconocimiento No-Comercial No-Obras Derivadas 3.0 de *Creative Commons* Ecuador (cc by-nc-nd). <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/ec/>.

**Director de Flacso-Ecuador:** Juan Ponce

**Director de Íconos:** Mauro Cerbino

**Editora de Íconos:** María Pía Vera

**Correctora de estilo:** Patricia Castañeda

**Asistentes editoriales:** Virginia Cordero y Dana Morbidelli

**Comité editorial:** Catalina León (U. de Cuenca), Franklin Ramírez (FLACSO-Ecuador), Fredy Rivera (FLACSO-Ecuador) Hernán Ibarra (CAAP), Liisa North (U. York, Canadá), Susana Wappenstein (FLACSO-Ecuador), Víctor Bretón (U. de Lleida).

**Comité asesor internacional:** Andrés Guerrero (España), Blanca Muratorio (U. Vancouver, Canadá), Bruce Bagley (U. Miami, EEUU), Carlos de Mattos (PUC, Chile), Carmen Diana Deere (U. de Florida), Cecilia Méndez (U. California, Santa Bárbara, EEUU), Flavia Freidenberg (U. Salamanca, España), Francisco Rojas (FLACSO, Costa Rica), Javier Auyero (UT- Austin, EEUU), Joan Martínez Alier (FLACSO-Ecuador), Joan Pujadas (U. Rovira i Virgili, España), Lorraine Nencel (CEDLA, Holanda), Luca Queirolo (U. de Génova), Magdalena León (U. Nacional, Colombia), Rob Vos (ISS, Holanda), Roberto Follari (U. Cuyo, Argentina).

**Coordinador del dossier “Vía crucis de la cooperación internacional: ¿crisis terminal o reSurrección”**

Daniele Benzi y Fredy Rivera

**Imagen de portada:** Antonio Mena

**Diseño y diagramación:** Antonio Mena/Shiti Rivadeneira

**Impresión:** Rispergraf

Envío de artículos, información, solicitud de canje: [revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)

Suscripciones, pedidos y distribución: [lalibreria@flacso.edu.ec](mailto:lalibreria@flacso.edu.ec)

©FLACSO-Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro, Quito-Ecuador

[www.flacso.org.ec/html/iconos.html](http://www.flacso.org.ec/html/iconos.html)

Teléfonos: +593-2 323-8888 Fax: +593-2 323-7960

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos: revista de ciencias sociales. –Quito: Flacso-Ecuador, 1997-

v. : il. ; 28 cm.

Ene-Abr. 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales-Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

No. 47, Septiembre 2013  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 17, Issue 3, September, 2013  
Quito - Ecuador

## Sumario

### Dossier

---

<b>Vía crucis de la cooperación internacional: ¿crisis terminal o resurrección?</b>	
Presentación del Dossier. . . . .	9-14
Daniele Benzi	
<b>Cooperación para el desarrollo: anatomía de una crisis . . . . .</b>	15-29
Koldo Unceta Satrustegui	
<b>Más allá de la ayuda: una nueva métrica de la ayuda oficial al desarrollo post-2015 . . . . .</b>	31-45
Rafael Domínguez Martín	
<b>Elementos críticos sobre cooperación internacional en el Magdalena Medio colombiano . . . . .</b>	47-67
Edgar Alberto Zamora Aviles	
<b>Cooperación china en América Latina. Las implicaciones de la asistencia para el desarrollo . . . . .</b>	69-85
Adriana Erthal Abdenur y Danilo Marcondes de Souza Neto	
<b>La cooperación brasileña y china en la agricultura africana. Un estudio de prácticas. . . . .</b>	87-100
Frédéric Goulet, Jean-Jacques Gabas y Eric Sabourin	

## Diálogo

---

- Dilemas *queer* contemporáneos: ciudadanía sexual, orientalismo y subjetividades liberales** . . . . . 103-118  
Un diálogo con Leticia Sabsay  
María Amelia Viteri y Santiago Castellanos

## Temas

---

- Pensar la diferencia. Carencia y política en Pierre Clastres** . . . . . 121-133  
Sebastián Barros
- La economía del narcotráfico y su dinámica en América Latina** . . . . . 135-153  
Daniel Pontón C.

## Reseñas

---

- "Lejos de tus pupilas". Familias transnacionales, cuidados y desigualdad social en Ecuador**  
de Gioconda Herrera . . . . . 157-159  
*Silvia Vega Ugalde*
- Nuevas ruralidades. Expresiones de la transformación social en México**  
de Hernán Salas, Ma. Leticia Rivermar y Paola Velasco (ed.) . . . . . 160-162  
*Adriana Sandoval Moreno*
- Toacazo. En los Andes equinocciales tras la Reforma Agraria**  
de Víctor Bretón . . . . . 163-164  
*Luis Alberto Tuaza*
- El Estado en el Perú. Una agenda de investigación**  
de Eduardo Dargent . . . . . 165-167  
*Luis Meléndez Guerrero*
- Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana**  
de David Harvey . . . . . 168-170  
*José Mansilla*

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

No. 47, Septiembre 2013  
ISSN 1390-1249  
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53  
Vol. 17, Issue 3, September, 2013  
Quito - Ecuador

## Summary

### Dossier

---

#### **Via Crucis of International Cooperation: Terminal Crisis or Resurrection?**

Introduction to the Dossier ..... 9-14  
Daniele Benzi

**Development Aid: The Anatomy of a Crisis** ..... 15-29  
Koldo Unceta Satrustegui

**Beyond Aid: A New Metric for Official Development  
Assistance Post-2015** ..... 31-45  
Rafael Domínguez Martín

**Critical Elements on International Aid in Colombia's  
Magdalena Medio** ..... 47-67  
Edgar Alberto Zamora Aviles

**China's Cooperation in Latin America: Implications for  
Development Assistance** ..... 69-85  
Adriana Erthal Abdenur y Danilo Marcondes de Souza Neto

**Brazilian and Chinese Cooperation in Africa Agriculture.  
A Practice-based Study** ..... 87-100  
Frédéric Goulet, Jean-Jacques Gabas y Eric Sabourin

Diálogo

---

- Contemporary Queer Dilemmas: Sexual Citizenship, Orientalism,  
and Liberal Subjectivities** . . . . . 103-118  
A Dialogue with Leticia Sabsay  
María Amelia Viteri y Santiago Castellanos

Temas

---

- On difference. Lack and politics in Pierre Clastres** . . . . . 121-133  
Sebastián Barros
- The Drug-Trafficking Economy and Its Dynamics in Latin America** . . . . . 135-153  
Daniel Pontón C.

Reseñas

---

- "Lejos de tus pupilas". Familias transnacionales, cuidados y desigualdad  
social en Ecuador** . . . . . 157-159  
de Gioconda Herrera . . . . .  
*Silvia Vega Ugalde*

- Nuevas ruralidades. Expresiones de la transformación social en México**  
de Hernán Salas, Ma. Leticia Rivermar y Paola Velasco (ed.) . . . . . 160-162  
*Adriana Sandoval Moreno*

- Toacazo. En los Andes equinocciales tras la Reforma Agraria**  
de Víctor Bretón . . . . . 163-164  
*Luis Alberto Tuaza*

- El Estado en el Perú. Una agenda de investigación**  
de Eduardo Dargent . . . . . 165-167  
*Luis Meléndez Guerrero*

- Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana**  
de David Harvey . . . . . 168-170  
*José Mansilla*

d  
dossier





## Vía crucis de la cooperación internacional: ¿crisis terminal o resurrección? Presentación del Dossier

### *Via Crucis of International Cooperation: Terminal Crisis or Resurrection? Introduction to the Dossier*

Daniele Benzi

Doctor por la Universidad de Calabria, ha sido profesor titular en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, y profesor asociado del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de FLACSO, Ecuador.

Si no hacemos caso omiso de la historia global contemporánea –cuya vistosa ausencia en nuestras ciencias sociales en “vías de descolonización” parecería al mismo tiempo un vetusto provincianismo colonial y notable déficit de sólidos anticuerpos contra el virus del olvido inoculado durante la *belle époque* del neoliberalismo– es imposible no darse cuenta de que, desde hace sesenta años más o menos, hablar de cooperación para el desarrollo es, ante todo, hablar de un gigantesco y a menudo lúgubre cementerio de proyectos<sup>1</sup> diseminados a lo largo y ancho del “Sur global”.

Desde la perspectiva del «desarrollo», sea cual fuere el contenido material, político, simbólico, ideológico o incluso científico u ontológico (¡sic!) que le asignemos a la poderosa constelación semántica –diría Gustavo Esteva– que, como todo fetiche, fantasma o simulacro, encierra una de las palabras más elusivas de la segunda mitad del siglo XX, hace falta preguntarse: ¿por qué la “ayuda” persiste y resiste como instrumento de política internacional y mecanismo distributivo discrecional y altamente disfuncional de limosna global<sup>2</sup> frente a un fracaso histórico inocultable de acuerdo incluso con los cánones más ortodoxos y con un vía crucis cuyo inicio, con periódicos altibajos, es bastante anterior a la actual fase de crisis?

¿Por qué, a pesar de los innumerables síntomas que llevan los laberintos del debate contemporáneo al uso cada vez más frecuente de expresiones tales como “crisis de legitimidad”, “crisis de paradigma”, “crisis existencial”, “crisis de identidad”, nadie se atreve a pensar seriamente que respondiendo a un criterio elemental de racionalidad

1 La expresión “cementerio de proyectos” es de Giordano Sivini (2006).

2 La idea de la cooperación al desarrollo como “un imperfecto esquema de beneficencia pública” internacional, y no la prefiguración de un incipiente Estado de bienestar mundial, la tomo prestada de Sanahuja (*s/f*).

económica y quizás de pudor ético, tal vez no sería descabellado apagar progresivamente la máquina de un enfermo en estado terminal?<sup>3</sup>

¿Por qué, en cambio, –¡paradoja de la crisis!– cada vez más actores, públicos y privados, “nuevos” y “viejos”, “emergentes” y “colapsantes”, del Norte, Sur, Este y Oeste, quieren cooperar para el desarrollo y por ello buscan desesperadamente fondos y nuevas oportunidades de financiamiento o, al revés, extrañamente ofrecen dinero fresco, echándole así aire a una actividad supuestamente en crisis existencial, de identidad, de legitimidad, etc.?

Tal vez no sea ocioso volver a recordar que, no sin ásperos conflictos, debates y frustraciones y, eventualmente, alguna deserción: “Toda la discusión [acerca del desarrollo] de 1945 a nuestros días ha sido [...] un prolongado esfuerzo encaminado a encarar de manera seria la realidad de que el sistema mundial no sólo es polarizante y está polarizado, sino que esta realidad es a un tiempo moral y políticamente intolerable” (Wallerstein, 2004: s/p). Las respuestas, sin embargo, en términos globales no han estado hasta el día de hoy a la altura del desafío que tal realidad supone. Más bien, todo lo contrario.

La “ayuda” y sus actores, en cambio, considerados de forma aislada y descontextualizados del conjunto de la política internacional y de la economía mundial, se han convertido –teórica y políticamente– en un “teatro de sombras” (Sogge, 2004). Esto es, un subsistema de poder integrado “en la esfera más amplia de la política internacional” (Sogge, 2002: 63) que desvía la atención de los verdaderos problemas al ignorar y/o simplificar abusivamente sus causas, legitima el sistema de dominación existente aun cuando lo critica e incluso logra desmovilizar las luchas que buscan cambios en el sistema y no simples maquillajes<sup>4</sup>. Dicho de otra forma, la cooperación internacional ha servido más o menos deliberadamente para ocultar, endulzar y finalmente perpetuar la realidad de un sistema mundial polarizado y polarizante, que juega con el “desarrollo” y la “cooperación” paulatinamente convertidos en mercancías.

Desde esta perspectiva, si la asimilación del concepto y la práctica de la cooperación con el de “ayuda” ha sido inmediata y claramente explicable a raíz de las condiciones históricas del sistema internacional de posguerra, el divorcio entre cooperación y desarrollo, en cambio, ha sido igualmente nefasto pero más lento. Con la “ayuda” y la “asistencia técnica” como instrumentales predilectos, la “cooperación al desarrollo” se ha convertido en una serie de tecnologías de ingeniería social occiden-

3 De ahí la provocación que subyace al título de este Dossier. Pese a la sugerente observación que Björn Hettne proponía hace ya casi veinte años –“La ayuda internacional, al menos como un rasgo permanente de las relaciones internacionales, es un fenómeno bastante nuevo. No sabemos, incluso, cuán permanente es” (1995: 154)– y más allá de las renovadas discusiones, endémicas en realidad, acerca de la crisis de la cooperación, es improbable sino propiamente imposible suponer que pronto la ayuda internacional será relegada al museo de las curiosidades históricas. Ver al respecto Benzi y Lo Brutto (2013).

4 Estas reflexiones, a menudo directamente ligadas a las experiencias de movimientos sociales y organizaciones populares, han sido ampliamente desarrolladas en la literatura crítica sobre el argumento. En esta presentación he utilizado como referencias a Petras (1997) y especialmente a Pineda (2009).

tal, mutantes en las formas pero idénticas en esencia y naturaleza, impuestas y si acaso aprovechadas (mucho más que deseadas) por la aplastante mayoría de las poblaciones del “Sur Global”<sup>5</sup>.

Es así que, pese a su retórica, sin ignorarla en las estrategias y actuaciones más sustantivas, la cooperación internacional se ha quedado de forma absolutamente consciente y deliberada al margen de las grandes cuestiones que, como la producción, el comercio, las finanzas, la tecnología, el medio ambiente o el trabajo, influyen de manera crucial en lo que algunos llaman ahora “desarrollo internacional”, es decir, la incierta e imprevisible evolución de nuestro mundo hacia uno menos jerárquico, polarizado, violento y contaminado.

Lo que resulta verdaderamente paradójico de esta historia es que, a pesar del enorme cementerio de proyectos dejado tras de sí, hoy quizás más que nunca “la ayuda para el desarrollo no solo está descontextualizada, distorsionada y acuñada, sino que alrededor de ésta se ha construido un edificio laberíntico para legitimarla y hacerla operativa” (Tandon, 2009: 204). Precisamente en este sentido “[s]u éxito ha resultado asombroso. Miles de personas se encuentran involucradas en la industria de la ayuda como está definida por el discurso dominante [...]. La mentalidad dominante y las normas de la ayuda que genera [sic] dependencia han dado lugar a una increíble cantidad de falsos problemas y falsas soluciones” (Tandon, 2009: 204).

Por ello, a pesar de los recursos decrecientes en términos relativos y como porcentaje del PIB de los grandes donantes –dejando aquí de lado la discusión sobre las trampas estadísticas y contables, la “ayuda fantasma” y la creatividad conceptual que el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) utiliza regularmente para inflar las cifras de la ayuda oficial (Tandon, 2009)<sup>6</sup>– en las últimas décadas se ha producido una expansión sin precedentes de la agenda y misión de la cooperación al desarrollo.

Con estas premisas en mente ya no se sabe si considerar fútiles, meras diversiones o realmente grotescos los debates acerca de la “eficacia de la ayuda”, con su pretensión de tratar asuntos profundamente políticos como si fueran meros problemas técnicos y contables. De la misma manera que, si bien es de cierto interés en algunas de sus vertientes, las discusiones en torno a la “coherencia de las políticas” dan la impresión de pasar por alto con demasiada ligereza la naturaleza rapaz, jerárquica, competitiva y desigual del desarrollo del capitalismo en tanto sistema mundial, volviendo píos

5 Tras el agotamiento del “proyecto desarrollo” en los años setenta y su conversión en el “proyecto globalización” (McMichael, 2012), el obvio y quizás resultado buscado ha sido el creciente protagonismo del asistencialismo y de las emergencias, a la vez que la “condicionalidad”, como instrumento blando para la concesión de “ayuda”, se ha cristalizado durante dos décadas por lo menos en demandas formales de diseño e implementación de las políticas económicas de Estados fuertemente endeudados pero supuestamente soberanos.

6 En realidad, como bien aclara este autor, los países que conforman el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y muy especialmente algunos de ellos, recurren simultáneamente a todas estas estrategias, puesto que el alivio o la cancelación de la deuda, las transacciones infladas, los créditos a la exportación y los costes administrativos, los sobreprecios aplicados a la asistencia técnica, así como los gastos relativos a las “operaciones de paz y humanitarias”, los refugiados o la “educación al desarrollo” (en los países desarrollados...;sic!) se contabilizan como AOD.

deseos o trasnochadas quimeras las propuestas de marcos regulatorios efectivos en el ámbito de una cada vez más improbable “gobernanza mundial”.

Alrededor de estos temas se mueven los dos artículos que abren el Dossier.

Primero, Koldo Unceta nos ofrece un marco interpretativo o radiografía de la crisis de la cooperación y esboza posteriormente una reflexión general acerca de los objetivos, instrumentos y actores que en opinión del autor deberían constituir el punto nodal de las futuras discusiones para su “posible readaptación y puesta al día”.

Rafael Domínguez, en cambio, analiza críticamente las “métricas” propuestas de redefinición institucional del concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Muestra de manera convincente que tal redefinición está estrechamente vinculada a una renovada “fatiga de la ayuda” y a las cambiantes geografías del poder y de la riqueza que se divisan en el horizonte. Éstas ya condicionan y, eventualmente, transformarán el mercado de la asistencia al desarrollo en uno que de momento parece aún más desordenado, competitivo y, de manera más notable, alejado del principio de “coherencia de las políticas” que en un inicio –se argumentaba– habría orientado la reforma de la AOD.

Ahora bien, un análisis histórico básico de los orígenes, desenvolvimiento y caracteres generales de la cooperación al desarrollo, sugiere de forma inequívoca que ésta ha sido y sigue siendo guiada por criterios y objetivos que remiten en primera instancia a parámetros geopolíticos, estratégicos, económicos, ideológicos y de control. Existe, en otras palabras, una relación simbiótica y constante entre ayuda al desarrollo, política exterior y proyección de poder de los países “donantes” (Morales, 2007). En realidad, ésta sea quizás la única correlación razonablemente plausible e invariable en el tiempo, dadas las persistentes dificultades en que se encuentran estudiosos y operadores para probar de manera convincente correlaciones positivas entre ayuda y, por ejemplo, crecimiento, tasas de ahorro, inversiones, gasto público, deuda externa, reducción de la pobreza y ni decir del “buen gobierno” o *governance* (gobernanza), una “nueva palabra” –según Wallerstein– “espléndidamente erudita y bastante inescrutable, si es que no carente de sentido” (2004, s/p), inmediata y hábilmente capturada por el *marketing* de la industria de la ayuda.

En efecto, lo que algunos consideran la “agenda oculta” o los “intereses no explicitados” de la cooperación, como si se tratara de meros accidentes o externalidades que (casi) no interfieren en nuestros modelos de escritorio y que, si bien a regañadientes, estamos obligados a aceptar y/o callar en nuestras prácticas de campo, constituyen en realidad el meollo de su evolución histórica al menos de la misma manera que la tenaz y hasta el momento elusiva búsqueda del «desarrollo».

Estos intereses no pueden ser eliminados, pero tampoco negados o ignorados. Cualquier reflexión seria sobre el futuro de la cooperación, en momentos en que el depresivo empero relativamente apacible panorama al que estuvimos acostumbrados durante la *belle époque* del neoliberalismo está siendo trastornado por el retorno –esto

es, un vía crucis con periódicas resurrecciones— de *new, emerging, non-DAC* y a menudo *aggressive* o *ruleless (but strategic) donors*, no debería ahorrarse esa cuestión. Esto implicaría un nuevo equilibrio y posiblemente integración entre debates “técnicos” sobre programas, marcos lógicos, eficacia y eficiencia de la ayuda y análisis político en un nivel tanto micro como meso y macro-sociológico.

Lo mismo podría decirse acerca del «desarrollo» o, mejor dicho, acerca del *desarrollo capitalista*, el único realmente existente desde hace unos siglos, y de las genuinas posibilidades de cooperación internacional en el marco del incierto y probablemente conflictivo futuro del capitalismo como sistema histórico mundial.

Si, en efecto, tuviéramos que haber aprendido algo a lo largo de los últimos sesenta años, es que el «desarrollo», por encima de los loables y menos loables intentos de ampliar su radio para abarcar contenidos ajenos a la estricta perspectiva económica dominante, inyectándole periódicamente adjetivos que le dieran un rostro más “sustentable”, “humano”, “participativo”, “local”, “internacional”, “institucional”, “comunitario”, “étnico”, de “género” y un largo etcétera ya desarrollado o en vías de desarrollo, es que éste jamás es ni podría ser una instancia meramente técnica o neutral. Más bien, en cuanto expresión con la que se suelen denominar, dirigir y controlar los procesos de cambio social, se expresa siempre a través de luchas y mediaciones, negociaciones y contrastes, a escala local, nacional y supranacional, que es el resultado del juego de los distintos intereses y valores de individuos, familias, clases, grupos de estatus y formas históricas de las sociedades que en su necesidad de reproducción, seguridad y búsqueda de bienestar entran en conflicto entre sí. En este sentido, cualquier fisionomía que asuma, el «desarrollo» implica en su esencia la activación, disputa y transformación de las relaciones de poder en una sociedad.

Los tres artículos que completan este Dossier se enfocan en algunos de los puntos apenas mencionados.

Así, el trabajo de Edgar Zamora, que utiliza las herramientas del materialismo histórico geográfico elaborado por David Harvey, nos presenta un estudio de caso que arroja luz sobre los nexos existentes entre la construcción de nuevas espacialidades capitalistas funcionales a las dinámicas globales de acumulación, proyectos de cooperación internacional y la reorganización de territorios en contextos de altísima tensión social y conflicto armado tales como el Magdalena Medio colombiano.

Adriana Erthal y Danilo Marcondes de Souza Neto, por su parte, asumiendo la hipótesis de que el cambio geopolítico que supone la creciente influencia mundial de China “incide sobre los cálculos estratégicos de los actores principales de la asistencia para el desarrollo en ALC”, nos brindan un importante material de reflexión para nuestra región, y sugieren que el probable incremento de la cooperación china reforzará tendencias ya en acto, como la transformación de las prioridades de la asistencia, un desplazamiento de donantes, una mayor exclusión de la sociedad civil y, finalmente, ciertas dinámicas de fragmentación regional.

El artículo que cierra el Dossier, relativo a las prácticas de la cooperación agrícola de Brasil y China en distintos países africanos, nos brinda finalmente un análisis que desde una perspectiva etnográfica y de campo indaga sobre las narrativas y modalidades operativas de la nueva cooperación Sur-Sur, enfatizando, para ambos casos estudiados, en la estrecha vinculación entre iniciativas públicas y negocios privados.

En fin, vía crucis de la cooperación internacional: ¿crisis terminal o reSURrección?

Ambas y ninguna probablemente, sino un objeto político y de estudio cada vez más complejo, poliédrico y multidimensional que, para los países pequeños como el Ecuador, cuya visión estratégica de largo plazo y nivel del debate alrededor de estos temas aún queda bastante lejos de lo deseable, es necesario entender de manera analítica, crítica y, sobre todo, integral.

## Bibliografía

- Benzi, Daniele y Lo Brutto, Giuseppe (2013). “La cooperación Sur-Sur en América Latina a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente)”. En *Volver al desarrollo o salir de él. Límites y potencialidades del cambio desde América Latina*, Aceves, Liza y Sotomayor, Héctor Coord.): 217-250. México: Clacso, Ediciones EyC, Facultad de Economía BUAP.
- Hettne, Björn (1995). *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*. Harlow: Longman Development Studies, 2. Edición.
- McMichael, Philip (2012). *Development and Social Change: A Global Perspective*. Los Angeles: SAGE Publications Inc.
- Morales López, Henry (2007). ¿Por qué tanta frustración? La cooperación internacional en la década de la Agenda de la Paz en Guatemala. Ciudad de Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.
- Petras, James (1997). “Imperialism and NGOs in Latin America”. En *Monthly Review*, Vol. 49, N° 7: 10-27.
- Pineda, Yalkiria (2008). “Cooperación al Desarrollo: una visión desde el subdesarrollo”. Ponencia presentada en el X Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo, La Habana.
- Sanahuja, José Antonio (s/f). “Cooperación al desarrollo y globalización: Entre la beneficencia pública internacional y el Estado de bienestar mundial”. Consultado en [http://www.fong-dcam.org/manuales/educaciondesarrollo/datos/docs/A\\_docs/5\\_2\\_Beneficencia%20o%20welfare.pdf](http://www.fong-dcam.org/manuales/educaciondesarrollo/datos/docs/A_docs/5_2_Beneficencia%20o%20welfare.pdf), el 06-08-2013.
- Sivini, Giordano (2006). *La resistenza dei vinti. Percorsi nell’Africa contadina*. Milano: Feltrinelli.
- Sogge, David (2002). *Dar y tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?* Barcelona: Icaria Editorial.
- \_\_\_\_\_ (2004). “La trampa de la ayuda internacional. Los resultados adversos de la retórica humanitarista”. Consultado en <http://www.cadtm.org/La-trampa-de-la-ayuda>, el 05-08-2013.
- Tandon, Yash (2008). ¿Quién ayuda a quién? El efecto de la Ayuda al Desarrollo en el Tercer Mundo. Madrid: Editorial Popular.
- Wallerstein, Immanuel (2004). “Después del desarrollismo y la globalización, ¿qué?”. Consultado en <http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-37db-83c3.pdf>, el 04-08-2013.

# Cooperación para el desarrollo: anatomía de una crisis

## *Development Aid: The Anatomy of a Crisis*

---

Koldo Unceta Satrustegui

Doctor en Ciencias Económicas y catedrático de Economía Aplicada  
en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), España.

Fechas de recepción: febrero 2013

Fecha de aceptación: junio 2013

### Resumen

Este trabajo presenta un marco interpretativo sobre la crisis de la cooperación al desarrollo. Partiendo del análisis de algunos de sus síntomas, se centra en la consideración de las transformaciones que se han operado en las últimas décadas y que han afectado especialmente a la identidad de la cooperación, como son las relativas a la globalización de los procesos económicos y sociales y a la vigencia del paradigma Norte-Sur como modelo interpretativo de los conflictos sobre desarrollo. Finalmente, se discuten algunos aspectos relativos a los objetivos, instrumentos y actores de la cooperación al desarrollo, planteando la influencia de todo ello en el debate sobre una posible readaptación y puesta al día de la misma.

*Descriptor:* cooperación al desarrollo, crisis, modelos de desarrollo, relaciones Norte-Sur, globalización, cooperación Sur-Sur.

### Abstract

The current study presents an interpretive framework on the crisis of development aid. The study begins with the analysis of some of its symptoms, centers on considerations about transformations that have operated during the last decades and have particularly affected the identity of aid (such as those related to the globalization of economic and social processes) and have affected the validity of the North-South paradigm as an interpretive model of conflicts over development. Finally, several aspects are addressed in relation to development aid objectives, instruments, and actors, demonstrating their collective influence in the debate over a possible re-adaptation and updating of development aid.

*Key words:* Development Aid, Crisis, Development Models, North-South Relations, Globalization, South-South Aid.

## Introducción

Los síntomas de la crisis de la cooperación al desarrollo son diversos, siendo perceptibles tanto si se considera la cooperación en su versión más reduccionista –la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)–, como si se examina en su acepción más amplia –conjunto de instrumentos y políticas puestas en marcha para favorecer los procesos de desarrollo–. De entre estos síntomas cabe destacar por una parte la menor significación de la AOD, por otra parte su cuestionamiento desde diversos sectores y, finalmente, las crecientes dudas sobre su eficacia.

En primer lugar, refiriéndonos a la cada vez menor relevancia de la AOD en el conjunto de los flujos de financiación del desarrollo, ésta ha sido estudiada de manera recurrente a lo largo de los últimos años, especialmente en su comparación con los montos de las inversiones extranjeras y las remesas de los emigrantes. Durante la segunda mitad de la década anterior, tan solo en los países de renta baja, los flujos recibidos de la AOD superaron los representados por la inversión extranjera directa (IED) o por las remesas de los emigrantes; si bien la suma de estos dos últimos fue superior al de la AOD (9,3% frente al 8,9% del PIB para dicho grupo de países) (Unceta, Gutierrez y Amiano, 2010). A comienzos de la década de 1960 la AOD llegó a representar una cantidad equivalente al 3% del PIB de los países receptores, mientras en 2010 dicha cantidad era menor del 0,25 del PIB de dichos países (Glennie y Prizzon, 2012)<sup>1</sup>. Por su parte, Kaberuka (2011), refiriéndose al caso de África, muestra cómo la AOD, que en 1960 representaba más del 50% de los flujos recibidos desde el exterior, en la actualidad ha sido superada por las inversiones extranjeras y apenas es algo mayor que la cantidad representada por las remesas. En el caso de América Latina, la AOD recibida ha pasado de representar casi el 1,5% del PIB de la región a mediados de los años 60, a ser un 0,4% en la década de 1990 y un 0,22% en la actualidad (Cepal, 2012).

Un segundo síntoma de la crisis puede observarse en las crecientes controversias que, tanto en el plano político como académico, se han suscitado a lo largo de los últimos años en relación con la pertinencia de la AOD. Ello comenzó a hacerse visible durante la ofensiva neoliberal de los años ochenta en la que, desde algunos sectores, se sugirió abiertamente la necesidad de replantear por completo las bases sobre las que habían descansado el desarrollo y la cooperación internacional, reclamándose que fuera el mercado el motor del proceso y dejando de lado otros elementos como la AOD (Unceta, 2003). Y aunque la doctrina oficial es más matizada, lo cierto es que desde el denominado Consenso de Monterrey se ha impuesto una posición sobre la cooperación al desarrollo basada en la condicionalidad y vinculada, en buena medida, con las facilidades concedidas por los gobiernos a los mercados.

1 Estos autores señalan además que a la hora de evaluar la importancia de la AOD no debería enfatizarse tanto su relación con el PIB de los países donantes (0,7% u otra referencia), sino su relación con el PIB de los países receptores (Glennie y Prizzon, 2012).



También desde posiciones contrapuestas se ha criticado durante las últimas décadas a la AOD, considerándola como un instrumento de carácter neocolonial, utilizado para imponer un modelo de desarrollo generador de servidumbres y dependencias diversas. En este sentido, se han expuesto razonamientos críticos hacia la cooperación que señalan su contribución a la insostenibilidad del modelo y a la difusión de tecnologías ajenas a las necesidades locales. Se ha planteado asimismo que la cooperación al desarrollo, tal como ha funcionado en la práctica, ha contribuido a generar más problemas de los que pretendía resolver, como consecuencia de su posición subordinada frente a los elementos de la *anticooperación* (Llistar, 2009). En este contexto, la consideración de la AOD como vehículo de dominación neocolonial, concebido al margen de la cultura, la organización, el entorno medioambiental o las aspiraciones de las sociedades con las que se pretende cooperar, constituye un lugar común en la mayor parte de la literatura postdesarrollista.

Finalmente, en este dibujo inicial de los síntomas de la crisis de la cooperación es preciso mencionar la desconfianza hacia su efectividad surgida desde las propias filas de la AOD. Se trata de un asunto que se ha hecho presente en la agenda del debate desde mediados de los años noventa, cuando comenzó a instalarse cierta preocupación sobre la ausencia de resultados y se hizo presente la idea de la “fatiga de la ayuda”. Como consecuencia de ello se abrió un amplio debate, algunos de cuyos interrogantes quedaron planteados por el Banco Mundial (1998). Este debate dio lugar a una amplia literatura sobre la eficacia de la ayuda y su evaluación planteada desde muy diversos puntos de vista<sup>2</sup>. La cuestión de la eficacia ha ocupado asimismo un importante papel en la mayor parte de los foros celebrados desde el comienzo del nuevo siglo. En este sentido, Roma, París, Accra o Busan representan eslabones de una larga cadena de discusiones y propuestas que apenas han conseguido arrojar luz sobre un tema que sigue suscitando grandes dudas<sup>3</sup>.

Todo ello, unido a la incertidumbre del momento actual, ha dado lugar a un fuerte debate y a una amplia literatura que, además de ocuparse específicamente de algunos de los temas mencionados, se interroga expresamente respecto a la vigencia de la cooperación al desarrollo como paradigma en este comienzo del siglo XXI, y comienza a examinar la crisis de la cooperación en términos de *crisis existencial* (Sobhan, 2006); señala graves problemas de identidad (Domínguez, 2011; Unceta y Gutierrez, 2012); apunta a una crisis de legitimidad como consecuencia de la emergencia de nuevos modelos de desarrollo, nuevas fuentes de financiación y nuevas modalidades de cooperación (Zimmermann y Smith, 2011); analiza el declive del modelo occidental de cooperación frente las alternativas provenientes de Asia (Sörensen, 2010); o sugiere directamente la

2 Ver entre otros Cassen (1994), Alonso y Mosley (1999), Burnside y Dollar (2000), Vandemoortele (2002), Dalgaard, Hansen y Tarp (2004), Easterly (2008) o Kabeer (2010).

3 Nos referimos a las reuniones celebradas en estas ciudades sobre la cuestión de la eficacia, la más importante de las cuales tuvo lugar en París, en 2005, en la que se aprobó la conocida Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda.

conveniencia de abandonar el término AOD para sustituirlo por otras propuestas que reflejen mejor la situación actual y la naturaleza de los retos a enfrentar (Severino y Ray, 2009).

Partiendo de estas y otras consideraciones, los siguientes apartados tienen como objetivo plantear una radiografía de la crisis de la cooperación capaz de integrar, dentro del análisis, diferentes aspectos tratados habitualmente por separado. La consideración de estos aspectos y de las relaciones existentes entre ellos —es decir, la anatomía del asunto— constituye el punto de partida necesario para abordar en mejores condiciones el estudio de las diferentes alternativas que pueden proponerse.

## Del desequilibrio Norte-Sur a la globalización desequilibrada

Desde que la cooperación al desarrollo dio sus primeros pasos hasta hoy se han producido importantes cambios en el panorama mundial que han afectado su propia esencia e identidad. De entre ellos nos centraremos aquí en lo relativo a los cambios operados por la globalización y sus efectos sobre el denominado paradigma Norte-Sur.

18

### *La globalización financiera y los procesos de desarrollo*

El nuevo escenario global surgido durante las últimas décadas ha propiciado un cambio radical de las condiciones en que se había planteado la cuestión de la financiación del desarrollo, como consecuencia del impacto de la liberalización de los movimientos de capital y de la consiguiente dificultad de orientar la inversión, a través de políticas públicas, hacia el logro de determinados objetivos. Ello se encuentra, además, relacionado con la vulnerabilidad que, para muchos países y muchos procesos de desarrollo, supone la incertidumbre asociada al actual funcionamiento de los mercados financieros internacionales.

Los nuevos mecanismos por los que se rigen los mercados de capitales y las finanzas internacionales han propiciado un creciente distanciamiento entre la lógica del capital privado y los objetivos que pudieran asociarse a las transferencias públicas, como pueden ser las relativas a los flujos de AOD. En los comienzos de la cooperación al desarrollo, las teorías de los “círculos de la pobreza” enfatizaban la ausencia de ahorro interno en los considerados países en desarrollo, la cual impedía el logro de unas tasas de ahorro e inversión suficientes como para garantizar procesos de crecimiento económico sostenidos que pudieran generar el flujo de bienes y servicios necesarios para cubrir las necesidades de la población. En ese contexto, la AOD adquirió un rol fundamental para suplir esa dificultad interna al aportar financiación del exterior en condiciones concesionales, mediante lo cual puso en marcha el mecanismo que

permitiría, a mediano plazo, generar tasas suficientes de ahorro e inversión en los propios países destinatarios de la ayuda. Sin embargo, en las actuales circunstancias, los procesos nacionales de desarrollo han perdido gran parte de su autonomía, la cual se ha deteriorado en la misma proporción en que los capitales privados la han ganado para moverse libremente a través de las fronteras (Unceta, 1999).

Lo anterior ha modificado radicalmente las condiciones sobre las que opera la cooperación al desarrollo. La manera en que, desde el enfoque oficial, se trató de hacer frente a la nueva situación quedó reflejada en el denominado “Consenso de Monterrey”, donde se establecieron las bases para vincular los flujos de la AOD a la puesta en marcha de reformas liberalizadoras que abrieran nuevos espacios al capital privado. Los gobiernos de los países receptores de ayuda exterior debían asegurar niveles suficientes de autonomía y de rentabilidad al capital externo, lo que en la práctica limitaba considerablemente la posibilidad de fijar políticas de desarrollo con base en prioridades nacionales (Unceta, Martínez, y Zabala 2012). Sin embargo, las reformas exigidas no se vieron acompañadas por propuestas equivalentes de reforma dirigidas al propio sistema financiero internacional, lo que incrementó la vulnerabilidad de los países más pobres y la volatilidad de los flujos de financiación dirigidos a los mismos. Con posterioridad, la Cumbre celebrada en Doha en 2008 sirvió para reafirmar explícitamente el mencionado “Consenso de Monterrey”, y para –al margen de la retórica sobre algunos aspectos del desarrollo– fortalecer un discurso que condicionaba la financiación externa a las oportunidades para el capital privado, más que a los objetivos de desarrollo planteados.

En este contexto, no es exagerado afirmar que la lógica que inspiró el surgimiento de la AOD y de toda la arquitectura de la cooperación al desarrollo, basada en la necesidad de apoyar con financiación externa las políticas y los esfuerzos nacionales de desarrollo, ha sido sustituida paulatinamente por otra, en la que dicha financiación externa se orienta, en algunos casos, a crear nuevos espacios para el capital privado y, en otros, a canalizar ayuda humanitaria para paliar situaciones de pobreza o de privación especialmente lacerantes. En estas circunstancias, el debate sobre la capacidad de la cooperación al desarrollo de contribuir a transformar el sistema o, por el contrario, de favorecer su perpetuación ha adquirido nuevas perspectivas (Martínez Peinado y Maestro, 2012).

### *El nuevo panorama de las desigualdades internacionales y globales*

La justificación de la cooperación al desarrollo estuvo marcada en sus inicios por una característica muy concreta del panorama internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial: las profundas asimetrías entre unos y otros tipos de países, asimetrías que dieron lugar a la emergencia del paradigma Norte-Sur como fórmula más o menos afortunada para describir la desigualdad existente entre el mundo industrializado y los países

denominados *en desarrollo* o *subdesarrollados*. Se trataba de una desigualdad observada tanto en su distinta estructura económica y capacidad productiva, como en los muy diferentes niveles de renta existentes entre ambos grupos de países. En ese contexto, la cooperación al desarrollo estaba llamada a ser una herramienta fundamental para cerrar o, al menos reducir, la denominada brecha Norte-Sur, mediante transferencias de capital y tecnología en condiciones más favorables que las del mercado<sup>4</sup>.

Durante las primeras décadas de existencia de la cooperación, el examen realizado sobre los éxitos o los fracasos en los retos del desarrollo tuvieron precisamente como referencia la negativa evolución de dicha brecha, la cual había seguido ampliándose<sup>5</sup>. Sin embargo, a partir de los años noventa, las posiciones sobre esta cuestión comenzaron a estar más confrontadas. El Banco Mundial sugería en 1994 una disminución de la brecha, la cual se asoció al hecho de que el conjunto de los llamados países en desarrollo estaba registrando tasas de crecimiento económico más elevadas que las de los países industrializados. Sin embargo, esta posición fue refutada en diversos trabajos que señalaron la necesidad de desagregar los datos y de considerar los efectos negativos de las políticas llevadas a cabo durante los años ochenta en muchos países y subrayaron la no existencia de mejoras constatables en la brecha Norte-Sur<sup>6</sup>. Ello favoreció la defensa del papel de la AOD en la disminución de las desigualdades internacionales, ya que como señalaba Alonso (2001), el incremento de la distancia entre países ricos y pobres durante ese período dejaba poco margen de confianza en el mercado para dicho objetivo.

Sin embargo, durante los últimos años, los debates sobre la brecha Norte-Sur han experimentado una fuerte evolución, se ha evidenciado la disminución de las desigualdades de renta internacionales (ingreso medio entre países) a la vez que han aumentado las diferencias de renta en el interior de cada país (Milanovic, 2005; Sutcliffe, 2011). Si tenemos en cuenta estas tendencias, la desigualdad como problema asociado a los retos del desarrollo —al menos en lo que a renta per cápita se refiere— podría haber perdido buena parte de su significación como categoría analítica cuando se considera en términos internacionales, aunque continúa representando un reto en términos globales<sup>7</sup>.

Para los efectos que aquí interesan, resulta pertinente conocer la posible relación de dichos cambios con la evolución de los flujos de la AOD y con la cooperación

4 El conocido como *Informe Pearson*, publicado en 1969 por la Comisión de Desarrollo Internacional, encargada de evaluar los resultados de las dos primeras décadas de cooperación al desarrollo, comenzaba —insistiendo en un texto de la Organización de las Naciones Unidas de 1951— con las siguientes palabras: “La amplia brecha existente entre los países desarrollados y los países en desarrollo constituye el principal problema de nuestro tiempo” (Unesco, 1970).

5 Dicha preocupación y su vínculo con los objetivos de la cooperación al desarrollo quedó plasmada tanto en informes de ONU (1974), como en trabajos llevados a cabo por distintos autores, entre ellos Morawetz (1977).

6 Ver entre otros el de Broad y Merlhon (1996).

7 Es evidente que la geografía de las desigualdades mundiales está relacionada con otros aspectos, más allá de la renta per cápita, los cuales requerirían un tratamiento más pormenorizado. Se hace aquí referencia a este último aspecto por ser el que estuvo en la base de los análisis sobre la denominada brecha Norte-Sur y la justificación inicial de las políticas de cooperación.

al desarrollo en general. Al analizar la evolución de la brecha de ingreso respecto a la OCDE por un lado y por otra parte la AOD recibida per cápita para 113 países durante el período comprendido entre 1990 y 2010, en un trabajo anterior (Unceta y Gutierrez, 2012), llegamos a la conclusión de que no existe relación entre la mayor AOD recibida y un avance en términos de disminución de la brecha. En consecuencia, no podría afirmarse que dicha disminución se encuentre asociada a los flujos de AOD. Por otra parte, la mayoría de las interpretaciones oficiales han subrayado la existencia de una creciente integración y convergencia en la economía mundial –con su corolario de menores diferenciales de renta entre países– la cual es generalmente atribuida a la creciente apertura exterior y a la mayor integración comercial con el resto del mundo (Dollar, 2006). Todo ello es consistente con el hecho de que la apelación al cierre de la denominada brecha Norte-Sur haya prácticamente desaparecido del discurso de la AOD que, en los últimos años, ha puesto el foco en el tema de la pobreza absoluta y especialmente en la cuestión de los Objetivos del Milenio. Sea como fuere, lo cierto es que la menor relevancia de las cuestiones asociadas a la mencionada brecha y a los diferenciales de renta entre países ha provocado cierta confusión en algunos sectores, lo que ha contribuido a alimentar la impresión de cierta crisis de identidad del sistema de cooperación (Unceta y Gutierrez, 2012).

Todo ello se inscribe en un contexto en el que, además, han surgido diversos problemas de carácter global, que condicionan los procesos económicos y sociales en unos y otros lugares. Si hasta hace pocos años el desarrollo constituía una asignatura pendiente solo para un grupo de países (los considerados países en desarrollo, aquellos que no habían alcanzado la meta), en la actualidad existen serios problemas que afectan, en distinta medida, a todos los países y sociedades, lo que sugiere la necesidad de plantear los retos del desarrollo en un marco más amplio, que no cabe reducir al ámbito del anterior paradigma dominante: Norte-Sur.

Las cuestiones medioambientales se encuentran seguramente entre las más importantes de los nuevos problemas globales, pero no son las únicas, ya que a ellas hay que sumar las derivadas de los movimientos migratorios, de las crisis financieras, de la expansión transnacional de algunas enfermedades o de algunos aspectos relacionados con la dimensión cultural del desarrollo y la incidencia social de las redes de comunicación globales (Unceta y Arrinda, 2010). En ese sentido, es necesario subrayar que la convergencia anteriormente señalada en términos de renta per cápita (entre países) no puede ocultar el paralelo incremento de las tensiones sociales y medioambientales y la emergencia de nuevos y más graves problemas de desarrollo. Todo ello plantea diversos problemas conceptuales y de identidad para la cooperación al desarrollo, ya que la forma en que ésta ha sido comúnmente entendida –la transferencia de recursos financieros y tecnológicos del Norte al Sur– resulta insuficiente para abordar algunos problemas que requieren transformaciones y cambios de carácter global.

## Problemas y retos de la cooperación al desarrollo en la actualidad

Como se ha señalado en los apartados anteriores, la cooperación al desarrollo se ve sometida en la actualidad a importantes tensiones que condicionan su alcance y ponen en cuestión su propia razón de ser, desde la constatación de la fuerte crisis de identidad por la que atraviesa. Ello plantea la necesidad de delimitar el campo de discusión, así como de identificar aquello que resulta más relevante a la hora de proponer alternativas. Desde nuestro punto de vista, los retos a los que se enfrenta el debate sobre el futuro de la cooperación tienen que ver con tres asuntos principales: los objetivos, los instrumentos y los agentes.

### *¿Cooperar para qué? La cuestión del modelo*

Cualquier discusión sobre la manera de superar la crisis por la que atraviesa la cooperación resulta estéril si no se vincula con el debate sobre el modelo. ¿Cooperar para qué?, ¿qué objetivo común se persigue? En los años en que surgió la cooperación al desarrollo se trataba –más allá de otros intereses no explicitados– de favorecer la modernización de las estructuras de los países considerados “en desarrollo” generando tasas de crecimiento económico que permitieran acabar con la pobreza y superar la brecha que los separaba de los países ya “desarrollados”. Y, aunque el logro de dicho objetivo estaba referido a determinados países –necesitados de cooperación externa–, su consecución representaba –según el discurso oficial– ventajas para el conjunto, en términos de paz, estabilidad y expansión económica.

Sin embargo, ya desde principios de los años setenta la cuestión del modelo de desarrollo comenzó a ser objeto de fuertes discusiones, tanto en el ámbito académico como en los planos social y político, lo que afectó de lleno a la consideración de la cooperación. Ello tuvo su reflejo en un amplio abanico de propuestas sobre la conveniencia de redefinir los programas de cooperación adaptándolos a nuevos objetivos relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas, la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental, la protección de los derechos humanos y otros asuntos situados más allá de la simple consideración del crecimiento económico. El desarrollo comenzó a ser estudiado como un concepto multidimensional y la cooperación debía –en teoría– adaptarse a ello (Gómez Galán, 2001; Unceta, 2009).

No es este el lugar para analizar o evaluar los logros y fracasos de la cooperación al desarrollo a la hora de incorporar estas nuevas dimensiones<sup>8</sup>. Pero resulta clamoroso el doble discurso mantenido desde algunas instancias que, a la vez que han sugerido la ne-

8 Es necesario, además, diferenciar el tratamiento otorgado a estos temas desde la cooperación oficial y desde la impulsada por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) y otras organizaciones de la sociedad civil (OSC).

cesidad de un desarrollo más armónico, equitativo, transparente y sostenible, defienden como referencia principal el equilibrio macroeconómico y el crecimiento. En todo caso, más allá de esta constatación, lo cierto es que durante los últimos años, y especialmente desde algunos sectores, han arremetido las voces críticas hacia la cooperación al desarrollo por considerar que –más allá de los esfuerzos desplegados desde la sociedad civil– ésta se había convertido en vehículo para imponer un modelo de desarrollo uniforme, injusto e insostenible. Un modelo que ya no es el que fundamentó los inicios de la cooperación y que tampoco ha sido capaz de integrar los nuevos retos planteados.

En estas circunstancias, cualquier intento por replantear la cooperación al desarrollo pasa por abordar la cuestión de los objetivos, lo cual, a su vez, se enlaza con dos cuestiones principales. Por un lado, la necesidad de contemplar los procesos de desarrollo en su diversidad, sin plantear un único modelo y abriendo el debate a distintas propuestas que –como el “buen vivir” en los países andinos y otras en distintas latitudes– defienden caminos propios para construir el bienestar humano. Y, por otro lado, la imprescindible consideración del marco global en el que sean posibles –y compatibles– las distintas propuestas de desarrollo, para lo que la cooperación deberá promover también cambios en los llamados países desarrollados (Mosangini, 2007). Un marco global que constituye una base, un punto de partida común –pues vivimos y convivimos en un mismo planeta– y, al mismo tiempo, un límite para los procesos locales que debería ser asumido y compartido por todos.

Ahora bien, no cabe plantearse la necesaria compatibilidad entre los procesos locales y globales al margen de la consideración de valores asimismo compartidos, en los cuales sustentar la voluntad de cooperar. En ese sentido, el respeto a la diversidad no puede confundirse con un relativismo cultural que justifique actuaciones contrarias a la dignidad de las personas o a la sostenibilidad de la vida; de lo contrario, cualquier esfuerzo de cooperación resultará inviable.

### *¿Cooperar cómo? El debate de los instrumentos*

Las observaciones planteadas en el apartado anterior introducen directamente el debate sobre los instrumentos. Lo primero que es preciso señalar a este respecto es que, durante décadas, se ha identificado la cooperación al desarrollo con la AOD, es decir, con la transferencia de recursos técnicos o financieros desde unos países considerados “donantes” hacia otros llamados “receptores”, lo que estaba en línea con los objetivos planteados y los diagnósticos sobre el desarrollo existentes en un primer momento.

La necesidad ya mencionada de tener en cuenta nuevos aspectos y dimensiones en los procesos de desarrollo apenas ha influido sin embargo en la consideración de nuevos instrumentos y nuevos ámbitos de cooperación. Del mismo modo, pese a la evidencia de los problemas globales –que afectan a todo tipo de países– la coopera-

ción al desarrollo ha seguido siendo planteada en términos de “donantes” y “receptores”, sin prestar apenas atención a la necesaria colaboración en otros ámbitos –medio ambiente, finanzas, migraciones, comercio– ni a los imprescindibles cambios en el modelo seguido por los llamados países desarrollados.

La consecuencia de todo ello ha sido la insistencia en los flujos de AOD, derivándose el debate hacia el examen de la eficacia de la misma. De esta forma, la discusión sobre los instrumentos de cooperación y la bondad de los mismos se ha centrado durante los últimos años en la cadena de la ayuda, dejando de lado la consideración de aquellos elementos situados fuera de la misma y que condicionan, mucho más que ella, los procesos de desarrollo. El debate sobre los Objetivos del Milenio (ODM) y la gestión de los mismos es un claro ejemplo de todo ello: por una parte, situando en el centro la cuestión del volumen de AOD necesaria para luchar contra la pobreza extrema, pero sin plantear propuestas o instrumentos para enfrentar sus causas; y, por otra parte, marginando por completo el objetivo número 8, el único dedicado –siquiera parcialmente– a proponer un nuevo tipo de relaciones a escala mundial capaz de hacer viables los procesos de desarrollo (Unceta, Martínez y Zabala, 2012).

En las actuales circunstancias, no parece pertinente plantear el debate sobre los instrumentos y las vías de cooperación sin considerar dos aspectos distintos del problema. Por un lado, la existencia de graves problemas de desarrollo asociados a la pobreza y la privación humana, que requieren de importantes esfuerzos, tanto dentro de cada país –mediante políticas redistributivas–, como a escala internacional –mediante programas de ayuda técnica y financiera–. Pero, por otro lado, es preciso señalar que dichos esfuerzos resultarán estériles si no se acompañan con otro tipo de instrumentos orientados a cooperar en diversos ámbitos como el financiero, el comercial, o el medioambiental, en aras de avanzar en la gobernanza global.

En este sentido, el debate sobre los instrumentos debería considerar un espacio para la ayuda pero también un espacio para la cooperación recíproca, capaz de superar la lógica donante-receptor, incluyendo acuerdos para la gestión global del desarrollo o estableciendo mecanismos de fiscalidad internacional<sup>9</sup>. Mientras ese debate no se abra camino, los debates sobre la eficacia o la puesta en marcha de nuevos instrumentos de financiación más o menos sofisticados no estarán a la altura de los retos actuales de la cooperación al desarrollo.

### *¿Cooperar entre quiénes? La reflexión sobre los actores*

Finalmente, es necesario considerar la cuestión de los agentes. En el pasado, cuando los objetivos planteados dependían principalmente de los flujos de financiación

9 Sobre el debate de nuevos instrumentos financieros para la cooperación ver entre otros Alonso (2009) y Nolte (2009).



externa, la arquitectura de la cooperación se construyó sobre el protagonismo de los gobiernos de los países donantes y las agencias internacionales creadas expresamente para estos fines. A ellos se sumaron desde el principio las ONGD, entidades surgidas para canalizar la solidaridad de la sociedad de los países ricos hacia los países llamados “en desarrollo”, que complementaron los esfuerzos desplegados desde las instituciones públicas nacionales e internacionales. Sin embargo, en la actualidad, nuevos actores reclaman protagonismo para una nueva visión de la cooperación al desarrollo, lo cual se ve, a su vez, reforzado por las distintas implicaciones que la crisis reciente está teniendo en unas y otras partes del mundo (Alonso y Ocampo, 2011).

En primer lugar, es preciso considerar la creciente importancia de la denominada cooperación Sur-Sur que, aunque se trata de un asunto que viene de lejos, en los últimos años ha adquirido una especial relevancia como consecuencia de la fuerte irrupción de algunos gobiernos de países llamados “emergentes”. Ello está conformando una nueva y compleja realidad que descansa principalmente en inversiones, préstamos y otros flujos de ayuda y que se superponen con la tradicional cooperación Norte-Sur. Se trata sin embargo de procesos de muy distinta naturaleza, que abarcan desde las nuevas relaciones establecidas por China o India en África y América Latina, hasta los flujos de financiación impulsados desde unos gobiernos latinoamericanos (como Brasil o Venezuela) hacia otros, pasando por los de más larga trayectoria propiciados desde algunos países árabes<sup>10</sup>.

Varios de estos procesos plantean importantes interrogantes y sugieren la necesidad de examinar su potencialidad teniendo en cuenta algunas de sus contradicciones. Es el caso de la nueva política china hacia África o América Latina, cuyo pragmatismo cuestiona el paradigma y la retórica de la cooperación occidental (Sørensen, 2010), poniendo en primer término las inversiones y sus resultados en términos de crecimiento. Ello ha dado lugar a diversos análisis sobre lo que la cooperación china y otras representan en términos de su contribución a la gobernabilidad democrática y a la defensa de los derechos humanos (Paulo y Riesen, 2010). Pero más allá de cada caso concreto, resulta necesario considerar que, en el seno de lo que se ha denominado cooperación entre gobiernos del Sur, se están generando también relaciones de hegemonía y dependencia, a la vez que se consolidan las posiciones de algunas empresas públicas y privadas de los nuevos países donantes. Ello interpela respecto al alcance de este tipo de cooperación y su capacidad de generar cambios y nuevas dinámicas de actuación, a la vez que pone de manifiesto el alineamiento de algunas formas de cooperación con políticas extractivistas que, en el caso de América Latina, están siendo contestadas por sectores sociales y comunidades indígenas que se oponen a dicho modelo de desarrollo y defienden otras propuestas relacionadas con el Buen Vivir u otros proyectos alternativos.

10 Un amplio tratamiento de la cooperación para el desarrollo entre países del Sur y algunos de los debates, retos y problemas que se plantean en este ámbito puede verse en Zimmermann y Smith (2011). Ver también Ayllón y Surasky (2011) y Santander Campos (2011).

Finalmente, los nuevos retos de la cooperación reclaman también la consideración de otros sectores no gubernamentales que, más allá de las tradicionales ONGD –que responden en lo fundamental a visiones relativamente convencionales del desarrollo– planteen distintas alternativas de cambio en unos y otros países. Nos referimos a las instituciones locales y a las OSC (movimientos sociales y organizaciones de diverso tipo) que están comenzando a construir redes de colaboración e intercambio a escala global y que representan nuevos espacios de encuentro y asociación de carácter recíproco, cuyas aportaciones resultan de gran interés para una nueva concepción de la cooperación al desarrollo.

## Conclusiones

En las páginas anteriores hemos tratado de mostrar diferentes aspectos relativos a la crisis de la cooperación al desarrollo, presentando a la vez un esquema interpretativo de ésta. De lo expuesto se deriva una conclusión inicial que, a nuestro modo de ver, arroja pocas dudas: la escasa adaptación de la cooperación, sus objetivos y sus instrumentos, a los retos actuales del desarrollo. En estas circunstancias, la cooperación se debate entre dos grandes alternativas: languidecer perdiendo cada vez más protagonismo o reinventarse a sí misma planteando otros objetivos, nuevos instrumentos y distintos actores.

Las tendencias en las que se mueven las corrientes oficiales desde hace casi dos décadas muestran una preocupación por el futuro de la cooperación centrada casi exclusivamente en la eficacia de la AOD y el análisis de la propia cadena de ayuda, sin apenas mencionar lo que ocurre fuera de ésta y que, en último término, condiciona en mayor medida los procesos de desarrollo. Por otra parte, los aspectos de la cooperación que van más allá de la ayuda y que tienen que ver con la necesidad de acuerdos globales sobre comercio, deuda, medio ambiente, etc. apenas tienen consideración desde estas perspectivas, que insisten una y otra vez en poner en primer plano la cuestión de la eficacia, sin querer abordar el reto de la coherencia. Durante los últimos años, los debates oficiales se han centrado en los Objetivos del Milenio y la lucha contra la pobreza extrema lo que, sin menoscabo de su importancia, no debería ocultar –como así ha sucedido– los problemas más amplios en los que dicha pobreza toma cuerpo y se reproduce. Sin embargo, la discusión abierta en la actualidad sobre el horizonte post-2015 no parece que esté planteando grandes cambios a este respecto.

En el otro lado se sitúan las posiciones críticas que reclaman un giro importante en la concepción y en la práctica de la cooperación para que pueda realmente contribuir a la transformación de la realidad en una clave de mayor equidad, justicia y sostenibilidad. Sin embargo, y pese a la proliferación de diversos discursos críticos, los

mismos son todavía relativamente parciales e inconexos. Además, no pocas agencias y ONGD, pese a suscribir buena parte de dichos discursos, continúan manteniendo una práctica sujeta, en buena medida, a los esquemas de la cooperación oficial y a las limitaciones derivadas de la misma.

También en lo que atañe a la denominada cooperación Sur-Sur, llevada a cabo mayoritariamente por gobiernos, se plantean varias interrogantes. Algunas de ellas afectan al modelo de desarrollo que se persigue, cuyos perfiles no acaban de definirse ni diferenciarse de las propuestas tradicionales basadas en el crecimiento económico y la extracción de materias primas, sin apenas considerar sus repercusiones sociales y ecológicas. Otras tienen que ver con la conformación de nuevas relaciones de hegemonía que van surgiendo al calor de la presencia creciente de estos nuevos actores en distintos países y territorios.

Sea como fuere, lo cierto es que la cooperación al desarrollo se encuentra no solo en una importante crisis, sino también en una encrucijada que marcará su futuro. En un mundo como el actual, crecientemente desregulado y a merced de los mercados, la cooperación es más necesaria que nunca. Por otra parte, ya no son posibles las propuestas exclusivamente nacionales, y los procesos de desarrollo están más interconectados que nunca, por lo que apenas hay margen para soluciones autónomas. En estas circunstancias, la cooperación para el desarrollo sigue siendo imprescindible para superar la pobreza y procurar un mundo más justo, equitativo y sostenible. Pero, para ello, será preciso reinventarla.

## Bibliografía

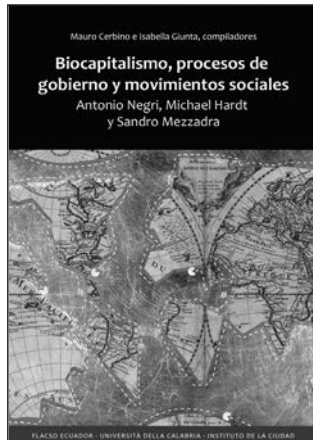
- Alonso, José Antonio (2009). *Financiación del desarrollo: viejos recursos, nuevas propuestas*. Madrid: Fundación Carolina-Siglo XXI.
- Alonso, José Antonio y José Antonio Ocampo (2011). *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Alonso, José Antonio y Paul Mosley (1999). *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Madrid: Editorial Cívitas.
- Ayllón, Bruno y Javier Surasky (2011). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Madrid: La Catarata-IUDC.
- Broad, Robin y Christina Merlhon (1996). "Whither the North: South Gap?". *Third World Quarterly*, N° 1, Vol. 17: 7-17.
- Burnside, Craig y David Dollar (2000). "Aid, Policies, and Growth". *The American Economic Review*, N° 4, Vol. 90: 847-868
- Cassen, Robert (1994). *Does Aid Work?* Oxford: Clarendon Press.
- Cepal (2012). *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Nota de la Secretaría. LC/G.2532 (SES.34/11).

- Dalgaard, Carl-Johan, Henrik Hansen y Finn Tarp (2004). "On The Empirics of Foreign Aid and Growth". *The Economic Journal*, Vol. 114: 191-216.
- Dollar, David (2006). "Globalización, Desigualdad y Pobreza a partir de 1980". *Libertad Desarrollo. Serie Informe Social*, N° 102.
- Domínguez, Rafael (2011). *La crisis de identidad del Sistema de Ayuda*. Madrid: Fundación Carolina.
- Easterly, William (2008). *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Glennie, Jonathan y Annalisa Prizzon (2012). "From high to low aid: a proposal to classify countries by aid receipt". *Overseas Development Institute. Background Note*. Visita marzo 2012 en <http://tinyurl.com/lkrocrd>
- Gómez Galán, Manuel (2001). "La nueva sociedad global y sus necesidades ¿un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo?". En *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*, Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja (Coord.). Madrid: Cideal.
- Kaberuka, Donald (2012). "Le développement et l'aide en Afrique: Quels enseignements pouvons-nous tirer des 50 dernières années?". En *Coopération pour le développement 2011: Édition spéciale «50e anniversaire»*, Éditions OCDE. En <http://tinyurl.com/lm2s5oa>
- Llistar, David (2009). *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur: los problemas del sur global no se resuelven con más ayuda internacional*. Barcelona: Icaria.
- Martínez Peinado, Javier e Irene Maestro (2012). "La cooperación al desarrollo como parte de la estructura económica del capitalismo global". *Estudios de Economía Aplicada*, N° 30-3: 811-835.
- Milanovic, Branko (2005). *Worlds apart: Measuring International and Global Inequality*. Princeton: Princeton University Press.
- Morawetz, David (1977). *Twenty-five years of Economic Development, 1950-1975*. California: The John Hopkins University Press.
- Mosangini, Giorgio (2007). "Decrecimiento y cooperación internacional". *Rebelión*. Visitado el 21 septiembre de 2007 en <http://tinyurl.com/n96aac>
- Nolte, Manfred (2009). *Crisis Global y Financiación del Desarrollo. De Monterrey a Doha*. Bilbao: Cuadernos Deusto de Derechos Humanos.
- Paulo, Sebastian y Helmut Reisen (2010). "Eastern donors and western soft law: Towards a DAC donor peer review of China and India?". *Development Policy Review*, N° 28-5: 535-552.
- Santander Campos, Guillermo (2011). *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso*. Madrid: ICEI-Universidad Complutense.
- Severino, Jean-Michel y Olivier Ray (2009). "The End of ODA: Death and Rebirth or a Global Public Policy". *Center for Global Development Working Paper*, N° 167.

- Sobhan, Rehman (2006). "Challenging the injustice of poverty: rethinking aid strategies". En *Aid impact and poverty reduction*, Steen Folke y Henrik Nielsen (Eds.): 31-52. New York: Palgrave-Macmillan.
- Sörensen, Jens S. (2010). *Challenging the Aid Paradigm. Western Currents and Asian Alternatives*. London: Palgrave Macmillan.
- Sutcliffe, Bob (2011). "La desigualdad global actualizada". *Boletín de Recursos de Información*, Nº 27.
- Unceta, Koldo (2009). *Desarrollo, Subdesarrollo, Maldesarrollo y Postdesarrollo*. Montevideo: Carta Latinoamericana, Claes.
- \_\_\_\_\_ (2003). "El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo". *Revista de Economía Crítica*, Nº 1: 189-200.
- \_\_\_\_\_ (1999). "Globalización y Desarrollo Humano". *Revista de Economía Mundial*, Nº 1: 145-158.
- Unceta, Koldo y Amaia Arrinda (2010). "Development cooperation in transition". *Current Research*, Nº 3: 7-12.
- Unceta, Koldo, Jorge Gutierrez e Iratxe Amiano (2010). "Financing development: ODA versus FDI and Remittances in the most vulnerable Countries". *Current Research*, Nº 3: 165-186.
- Unceta, Koldo y Jorge Gutierrez (2012). "Identidad y legitimidad de la cooperación al desarrollo: el debate sobre la relación de la AOD con la pobreza y la desigualdad internacional". *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 30-3: 773-799.
- Unceta, Koldo, María José Martínez e Idoie Zabala (2012). "Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo". *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, Nº 2, Vol. 1: 100-116.
- Unesco (1970). *El Informe Pearson. Una nueva estrategia para un desarrollo global*. París: El Correo de la Unesco.
- Vandemoortele, Jan (2002). *Are we really reducing global poverty?* United Nations Development Programme. Bureau for Development Policy.
- World Bank (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford: Oxford University Press.
- Zimmermann, Felix y Kimberly Smith (2011). "More actors, more money, more ideas for international development co-operation". *Journal of International Development*, Nº 23: 722-738.

## Ediciones de FLACSO - Ecuador

---



Serie Coediciones

---

**Biocapitalismo, procesos de gobierno y  
movimientos sociales. Antonio Negri,  
Michael Hardt y Sandro Mezzadra**

---

Mauro Cerbino e Isabella Giunta (Comp.)

---

Flacso Sede Ecuador, 2013

---

138 páginas

---

En noviembre de 2012 recibimos en FLACSO-Ecuador a Antonio Negri, Michael Hardt y Sandro Mezzadra, quienes fueron invitados a dictar una serie de seminarios. Ya en 2003, en el número 17 de la revista *Íconos*, se había publicado un dossier sobre "Imperio, poder global y multitud", en el que algunos intelectuales latinoamericanos reflexionaban alrededor de las posibles influencias del libro para la subregión. Con la visita de estos tres autores se confirmó un interés respecto a un conjunto de estudios y problemas relacionados con sus investigaciones, las cuales van más allá de los desafíos planteados en *Imperio* y tienen que ver con la discusión en torno a biocapitalismo y formas contemporáneas de gubernamentalidad, la producción del común y la articulación de nuevos modos de subjetividad política.

# Más allá de la ayuda: una nueva métrica de la ayuda oficial al desarrollo post-2015

## *Beyond Aid: A New Metric for Official Development Assistance Post-2015*

Rafael Domínguez Martín

Doctor, Universidad de la Cantabria. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Cantabria, España.

Correo electrónico: domingur@unican.es

Fecha de recepción: diciembre 2012

Fecha de aceptación: marzo 2013

### Resumen

El trabajo trata de responder a la pregunta ¿en qué va a consistir después de 2015 la idea de más allá de la ayuda, que en su origen estaba asociada a la coherencia de políticas? Tras analizar el nuevo contexto de fatiga de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y la crisis de identidad del régimen de ayuda, se repasan las distintas métricas propuestas de cara a la redefinición del concepto de AOD después de 2015, que en ningún caso parece tendrá que ver con la idea inicial de la coherencia de políticas, sino más bien con un intento de los donantes tradicionales europeos de maquillar su fracaso en el cumplimiento del compromiso del 0,7 del PNB y de flexibilizar criterios con el fin (bastante incierto) de atraer a las disciplinas del Comité de Ayuda al Desarrollo a los proveedores de cooperación Sur-Sur de las ligas mayores (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica o BRICS) y las secundarias (Indonesia, Malasia, Tailandia, Turquía, México, Chile, Colombia o Perú).

*Descriptores:* AOD, cooperación al desarrollo, cooperación Sur-Sur, coherencia de políticas, financiación del desarrollo.

### Abstract

The study attempts to respond to the question, “after 2015, what will constitute the idea of ‘beyond aid,’ whose origins were associated with the policy coherence?” After analyzing the new context of fatigue in Official Development Assistance (ODA) and the identity crisis of the aid regime, the various metrics proposed for a redefinition of the concept of ODA after 2015 are addressed. It seems that in no case ODA will be related to the initial idea of policy coherence, but rather to an attempt among the traditional European donors to cover over their failure to fulfill their commitment to 0.7% of GNP and relax criteria with the (entirely uncertain) purpose of attracting providers of South-South assistance cooperation from the big leagues (Brazil, Russia, India, China, South Africa, or BRICS) and the secondary leagues (Indonesia, Malaysia, Thailand, Turkey, Mexico, Chile, Colombia, or Peru) to the Development Assistance Committee.

*Key words:* ODA, Development Cooperation, South-South Cooperation, Policy Coherence, Financing for Development.

## Introducción

En los últimos años el discurso de la “ayuda y más allá” (DCD/CAD, 2011a: 2) o “más allá de la ayuda” (Zoellik, 2011; ECOSOC, 2012: 10), se ha reiterado de manera performativa para aludir a la necesaria, pero inalcanzable, coherencia de políticas<sup>1</sup>. Esto no es más que un intento por superar el enfoque reduccionista del régimen de la ayuda en el que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) encerró desde su creación a la cooperación internacional para el desarrollo. Como señaló el anterior presidente del Banco Mundial, Robert Zoellik (2011: 4), “tenemos que cambiar nuestros viejos conceptos y etiquetas estrechas”.

Sin embargo, los resultados de las iniciativas de la OCDE y la Unión Europea (UE) para la coherencia de políticas –calificados como “decepcionantes” (Undesa, 2010: 104), “bastante tentativos” (King et ál., 2012: 6) y, en lo que se refiere a la UE, como carentes de realismo e inconcretos (Olivíe 2012: 6-8)–, muestran que la marca “ayuda y más allá” es otra trampa de la *policy evaporation* a la que nos tienen acostumbrados los países del CAD desde su fundación. Basta señalar que, desde 1991, cuando se incluyó este tema en la agenda, se han sucedido declaraciones (1996, 1999, 2002, 2008, 2010), estrategias (1999, 2012), directrices o recomendaciones (1998, 2001, 2005, 2009) y programas (2002, 2011), para llegar en este último caso al estupefaciente resultado, tras procrastinar veinte años, de que es necesario realizar “un mapeo de los temas de incoherencia” con el fin de identificar “unos pocos tópicos prioritarios para un enfoque profundo donde la participación del CAD podría marcar la diferencia” (DCD/CAD, 2011c: 2).

En este trabajo se trata de responder a la pregunta siguiente: ¿en qué va a consistir la idea de más allá de la ayuda después de 2015, que en su origen estaba asociada a la coherencia de políticas? Tras analizar el nuevo contexto de fatiga de la AOD y la crisis de identidad del régimen de la ayuda, dentro de una nueva narrativa de la OCDE, en donde la división Norte/Sur se vuelve borrosa, se repasan las distintas métricas propuestas por los donantes de cara a la redefinición del concepto de AOD después de 2015.

La conclusión es que estas nuevas propuestas de contabilizar la ayuda parece que no tendrán que ver con la idea inicial de la coherencia de políticas, sino con dos cuestiones alejadas de ese planteamiento. En primer lugar, con el intento de los donantes europeos tradicionales de maquillar su fracaso en el cumplimiento del compromiso del 0,7 del PNP en AOD: en palabras del antiguo director de la Agencia Francesa de

1 La definición canónica la proporciona la OCDE (2003, 2): “asegurar que los objetivos y resultados de la política de desarrollo de un gobierno no sean dañados por otras políticas del mismo gobierno que impactan sobre los países en desarrollo; y que esas otras políticas, donde sea posible, apoyen los objetivos de desarrollo”. Cabe señalar que la coherencia de políticas se considera un factor de mucho mayor impacto sobre el desarrollo que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), cuya influencia sobre el crecimiento es modesta y está sujeta a rendimientos decrecientes (Clemens et ál., 2012).



Cooperación Jean Michel Severino (Severino y Dóriga, 2012: 13), “como no somos capaces de mantener nuestros compromisos de AOD, mantenemos un discurso que es una especie de cortina de humo para cambiar el concepto”. Y en segundo lugar, con una estrategia de flexibilizar criterios para atraer a las disciplinas del CAD a los proveedores de cooperación Sur-Sur de las ligas mayores Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica (Brics) y las secundarias (Indonesia, Malasia, Tailandia, Turquía, México, Chile, Colombia o Perú). Un fin bastante incierto.

## Nueva fatiga de la AOD y crisis del régimen de la ayuda

Como es sabido, la coherencia de políticas ha pasado al primer plano de la agenda internacional con el estallido de la crisis económica de 2008 y sus diversas mutaciones posteriores. Ello ha sido posible gracias al nuevo comité permanente de gestión de la crisis: el G-20 y su Grupo de Trabajo sobre Desarrollo, donde ese instrumento de rango supremo del estilo de la política de cooperación Sur-Sur (CSS), como mecanismo de diálogo de políticas para beneficio mutuo,<sup>2</sup> ha encontrado un campo fértil.

En este esquema minilateral del G-20, mucho más efectivo que el multilateral legitimista del Ecosoc (Weiss, 2010) o que el excluyente y cada vez menos relevante del G-7 de la OCDE<sup>3</sup>, los Brics tienen un peso negociador decisivo (Haibin, 2012; Morazán, 2012), como expresión del nuevo mundo multipolar en el que se han producido cambios tectónicos del poder global a favor de los países emergentes y en desarrollo. En paralelo se ha movido el epicentro de la economía mundial desde el Atlántico (con el CAD como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otan) de la cooperación) al Pacífico y, por tanto, desde Occidente hacia Asia y las nuevas geometrías variables de Chindia (China más India) y Chinamérica (o G-2 compuesto por China y Estados Unidos), dando lugar a un orden que se podría caracterizar como G-cero (Bremmer, 2012)<sup>4</sup>.

En este contexto multipolar la OCDE ya está fabricando un nuevo relato al hablar de la existencia de “un cambio estructural de significado histórico”, producto del “desplazamiento de la riqueza” hacia los países no OCDE, que habrán pasado de contribuir el 38% del PIB mundial (en PPA) en 1990 al 57% en 2030 (OCDE, 2010: 17). Un mundo que marcha a cuatro velocidades (una metáfora acuñada en 2007

2 O “AOD plus” en la terminología de la Comisión Europea (CE, 2009: 10) compartida por el Foro de Cooperación al Desarrollo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Ecosoc (Undesa 2010: 107).

3 Vestergaard y Wade (2012) consideran, sin embargo, que el G-20 carece no solo de la legitimidad de *input* (es una “oligarquía auto-propuesta”), en tanto que club de amigos y de “amigos de los amigos”, sino de la legitimidad de *output* (eficacia).

4 La tesis fue emitida originalmente por Bremmer y Gordon (2011) para describir la novedad de que “por primera vez desde el fin de la II Guerra Mundial, ningún país o bloque de países tiene la influencia política y económica para dirigir la agenda internacional”.

por James Wolfensohn) donde el mensaje principal es que la mayoría de los países emergentes y en desarrollo convergen con el club de los países “afuentes” (los HIC, países de ingreso alto por sus siglas en inglés, en la clasificación del Banco Mundial). Dicha “convergencia” se deduce tautológicamente en positivo porque hay un número y un porcentaje cada vez mayor de países convergentes (LIC y MIC, países de ingreso bajo y de ingreso medio respectivamente), con tasas de crecimiento del PIB per cápita de más del doble que la de los países afuentes. Esto indica una fuerte convergencia con los HIC: más de 3,75% de crecimiento anual durante los noventa y más del 1,8 durante los 2000). La convergencia se deduce también por defecto ante la disminución del número y el porcentaje de países “pujantes” o *struggling* (MIC con tasas de crecimiento del PIB per cápita de menos del doble que la de los países afuentes) y “pobres” (LIC con tasas de crecimiento del PIB per cápita de menos del doble que la de los países afuentes), ver Cuadro 1.

Cuadro 1. Los cambios en el mundo a cuatro velocidades, 1990-2010

Categorías Décadas	Nº de países		% total países	
	1990	2000	1990	2000
Afluentes	34	42	22	24
Convergentes	12	83	8	48
Pujantes	66	31	42	18
Pobres	55	16	35	9
Total	157	172	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE (2011a: 36).

La gran recesión que siguió a la crisis, y que ha permitido el *upgrading* del G-20, ha sido el detonante de la triple crisis (otra más) del régimen de la ayuda que afecta a sus actores, objetivos e instrumentos. En 2009 se anunció la muerte de la ayuda y su renacimiento como GPF o *global policy finance* (Severino y Ray, 2009: 22). En 2011 se anticipó la resurrección de la ayuda bajo la forma de “política social global” (Severino, 2011: 123) y en la misma línea se propuso “repensar el mundo de la ayuda” (Heller, 2011), para volver a proclamar en 2012 el principio de su fin, junto con el de agenda de desarrollo (Birdsall, 2012) tras la consiguiente “destrucción creativa de la industria de la ayuda” (Kharas y Rogerson, 2012) y su “larga agonía”, lo que ha permitido afirmar que “el concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo ya no tiene ningún sentido” (Severino y Dóriga, 2012: 12-13). El viejo discurso de Bauer (1971: 147) de que “los pobres de los países ricos ayudan a los ricos de los países pobres” se repite ahora casi con las mismas palabras: con los recortes sociales y el aumento de la desigualdad en los países desarrollados “menos gente pobre en los países ricos aceptará pagar por los ricos en los países pobres” (Severino, 2011: 129).

Será que ya estamos en la fase de la ayuda zombi (27 menciones a la ayuda contra 76 a la cooperación, con 5 a la coherencia –superando el récord de una mención de Accra– [Busan, 2011]) y, sobre todo, como confirman los datos de la AOD de 2012 publicados por el CAD, ya nos encontramos al final de la “edad dorada de la ayuda” al desarrollo (Elliot, 2012). Por primera vez desde 1997, la AOD disminuyó en 2011, y las perspectivas para 2015 (en términos de ayuda programable o de AOD neta) son muy pesimistas (OCDE, 2011c: 9-11; UE, 2012: 51-57) debido al problema de consolidación fiscal de los donantes de la UE (4% de déficit público y 85,4% de deuda pública sobre PIB) y de EEUU (8,5% de déficit público y 110% de deuda pública sobre PIB).

Esto ya ocurrió en el pasado, con la crisis nórdica de 1991 (que dio lugar a una caída de las AOD de Noruega, Suecia y Finlandia en los cinco o seis siguientes años del 10%, 17% y 62% respectivamente) y con el estallido de la burbuja inmobiliaria en Japón en 1990 (con una caída del 44% hasta 1997), tal y como anticipó Roodman (2008). El trabajo más solvente sobre el impacto de las crisis financieras en los flujos de ayuda internacional, que usa datos de 24 donantes entre 1977 y 2007, muestra que las crisis financieras produjeron una caída como media de entre el 20-25% de la AOD, la cual tendió a tocar fondo una década después a la crisis (Dang et ál., 2009: 21-22).

Uno de los datos que no debería pasar desapercibido en esta perspectiva histórica es que la AOD de España, que se redujo en un 33% entre 2010 y 2011 y otro 49,7% entre 2011 y 2012, contribuyó nada menos que a un 57% de la disminución de la AOD neta de todo el club en 2011 y a un 28% en 2012<sup>5</sup>. Y es que, frente a algunos análisis econométricos que aventuraban “que los desequilibrios fiscales en los países donantes no pesan sobre los presupuestos públicos dedicados a AOD” (Mold y Prizzon 2011: 166), la caída de la AOD en 2011 y los recortes efectuados en 2012 respecto a los presupuestos de 2011 por parte de España (49,7%), Italia (34,7%), Holanda (6,6%), EEUU (2,8%), Reino Unido (2,2%), Japón (2,1%), Alemania (0,7%) o Francia (0,4%) no compensaron en las cifras de este ejercicio los modestos aumentos de otros donantes menores. Además la mayor parte de la “década del desendeudamiento” (Kharas y Rogerson, 2012: 17) está por llegar, así que es mejor olvidarse del 0,7 de PNB en AOD (Keijzer, 2012; Hilary, 2012).

La propia UE calcula que al ritmo actual el objetivo del 0,7, al que se había comprometido para 2015 en las conferencias de Monterrey 2002 y Milenio+5 de 2005, se retrasará otros 25 años. Los países europeos, que parecían marcar la diferencia con una meta creíble temporalizada, ahora echan balones fuera señalando, por un lado, “que para fijar unos objetivos realistas es esencial tener en cuenta los medios de que se

5 En 2012 España redujo su esfuerzo de AOD al 0,15% desde el 0,45% del PNB que alcanzó en 2010. Entre 2009 y 2012 España pasó de ser el sexto donante del CAD al décimo quinto en volumen, y del décimo segundo al vigésimo primero en esfuerzo. Los últimos datos del CAD se pueden consultar en <http://tinyurl.com/cllazx5>

dispone” (CE, 2012: 5) (y la mayor parte corresponden a los ingresos nacionales de los países en desarrollo), y, por otro, que la UE contribuye con más de la mitad de la AOD del CAD mientras que EEUU, con un PNB aproximadamente del 90% del de la UE, solo aporta el equivalente al 40% de la AOD europea (“la mayor parte de la brecha para alcanzar el objetivo del 0,7% global está fuera de la UE”) (UE, 2012: 52).

Desde EEUU se responde que alcanzar el 0,7% de su PNB supondría un reparto injusto de la carga, ya que en ese caso aportaría más que el resto de los miembros del CAD juntos: más de 100 000 millones de dólares (Veillete, 2011). Esto sin tomar en cuenta la filantropía privada del *American spirit of giving* (Clinton, 2010), que supone una cantidad que casi dobla la que proporcionan todos los demás países del CAD y sobrepasa, de hecho, la AOD del gobierno estadounidense, equivale a la AOD de los cuatro principales donantes siguientes<sup>6</sup>.

Para superar este debate Kharas y Rogerson (2012) proponen una doble estrategia: a) estimar los porcentajes de AOD sobre PNB necesarios para acabar con la brecha de pobreza de aquí a 2025, año en el que –casualmente– sería necesario aproximadamente el 0,3% (el mismo dato del nivel de esfuerzo realmente existente en 2011), siempre y cuando los receptores aportaran el equivalente al 1% de su PNB para luchar contra la pobreza; y b) complementariamente, calcular la AOD neta por persona pobre, lo que arroja una tendencia creciente para los próximos años (al disminuir la pobreza más deprisa que la AOD), aunque tendría el signo contrario si tomase la CPA (o ayuda programable en el país) (Kharas y Rogerson, 2012: 8-9).

## Hacia un nuevo concepto de ayuda post-2015

A la vista de los datos anteriores parece que, muerta la ayuda tras su fase zombi, se puede entonar un ‘viva la cooperación’. La propuesta de Kharas y Rogerson (2012) da por supuesto un reparto de la carga a partir de la movilización de los recursos de los países en desarrollo. Pero lo que se esperaba de la Alianza de Busan era una participación más activa de “los otros” (Smith et ál., 2010) en esa distribución: la ayuda del “más allá” se creía que podría venir de los BRICS, con quienes la OCDE tiene su estrategia de cooperación reforzada desde 2007, en un intento de introducirlos en sus disciplinas. Esto es lo que pareció desprenderse en una primera lectura del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda celebrado en Busan en 2011, donde el diálogo político aparentemente salió reforzado con la creación de la Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo.

6 Aunque al contabilizar la ayuda privada de EEUU el esfuerzo de ayuda de este país pasaría en 2010 del 0,21% al 0,46% del PNB (el de la UE en términos solo de AOD fue del 0,44% a esa fecha); al añadir la ayuda privada a la AOD en la UE el esfuerzo equivaldría al 0,52% del PNB, que, en todo caso, sigue siendo superior al de EEUU. Los datos están disponibles en Hudson Institute (2012: 8, 13) y EU (2012: 53).

Pero el intento por parte del CAD de incorporar a los BRICS al régimen de la ayuda (cambiándole el nombre por el de cooperación eficaz) ha fracasado, pese al precipitado anuncio de que China ingresaba oficialmente en el club de donantes. Y pese a que se creía que la Alianza Global iba a ser con los ministros de cooperación la contraparte de los ministros de economía del G-20 (Birdsall, 2011) o que integraría una división del trabajo entre distintos actores (Naciones Unidas, G-20, Banco Mundial o CAD) que solo en la teoría parece factible (Kharas, 2011: 7-10).

Ni China ni India ni Brasil se sentaron finalmente en la silla reservada en el comité permanente de la Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo para los receptores de AOD que son proveedores de CSS, aunque Perú sí aceptó, tras un auténtico parto de los montes del Post Busan Interim Group (PBIG). Sudáfrica participó en la reunión del PBIG de febrero 2012,<sup>7</sup> durante la cual se invitó a participar a China, India y Brasil (DCD/CAD/EFF, 2012a); países que asistieron al encuentro de París en mayo de ese año para asegurar una plaza a los proveedores de CSS en el comité permanente de la Alianza (DCD/CAD/EFF, 2012b). Aunque finalmente se desentendieron de una representación directa en dicho comité, que no recibió ni una sola mención durante la V Cumbre de los BRICS de marzo de 2013 y que se vende mal como “un foro en el que el CAD puede compartir sus normas y estándares” (DCD/CAD 2012a: 5) a unos países que no quieren ser socializados en esas disciplinas para evitar un deterioro de su imagen como cooperantes del y para el Sur. La respuesta del CAD a este desinterés es seguir intentando, como muestra el esquema ampliado en el que se propone dar una “participación completa” (un estatus superior al de observador y que implica estar en las deliberaciones de las conferencias *senior* y de alto nivel del CAD) al EE5, esto es, los países con los que la OCDE mantiene un compromiso reforzado (*enhanced engagement*) desde 2007 (Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica) y con Rusia, que entró en la misma fecha en la hoja de ruta de acceso a la membresía del club (DCD/CAD 2011b: 5-6).

Pero si la montaña no va al profeta, el profeta va a la montaña. Dado que con las previsiones de gasto comprometido de AOD de aquí a 2015 no se va a cumplir, el inveterado objetivo del 0,7 acordado por los donantes de la UE (EEUU nunca aceptó esta meta), el discurso de “más allá de la ayuda” está sufriendo un cambio sutil. Porque a la vez que se sigue insistiendo en la necesidad de coherencia de políticas (DCD/CAD, 2011c) y en la generación de mecanismos innovadores de financiación —el nuevo divertimento para los *fashion victims* de la comunidad de desarrollo, con listas elaboradas por casi cada organismo multilateral que se precie (CAD, UNDCF, CEPAL, Banco Mundial, UE o Fundación Gates)—, lo único concreto que se pone encima de la mesa son varias iniciativas de los donantes de cara al post-2015 para “estirar la definición y el concepto de AOD, en vez de incrementar sus presupuestos

7 Sudáfrica ingresó a los BRICS en abril de ese año.

de ayuda al desarrollo” (Vanheukelom et al., 2012: 28), acercándolos a lo que el CAD denomina Otros Flujos Oficiales (OOF, en sus siglas en inglés)<sup>8</sup> y, por tanto, al tipo de ayuda que practican los Brics y especialmente China (Bräutigam, 2011: 753-754, 762).

Por tanto, la crisis económica ha puesto en cuestión no solo el compromiso de financiación de los donantes tradicionales (como ya ocurrió en el pasado), sino el propio concepto de AOD. Pero este cuestionamiento no se ha hecho en la dirección de las críticas tradicionales a la AOD por la forma de contabilizar los préstamos concesionales como ayuda y ampliar los rubros (al incluir los gastos administrativos, becas, ayuda de emergencia y a los refugiados, o la cancelación de la deuda) en una dirección que debilitaba la definición original de la OCDE (Martens, 2001: 8-9; Renard y Cassimon, 2003; CAD, 2008)<sup>9</sup>.

Retrospectivamente será muy fácil reconstruir las series históricas del nuevo artefacto estadístico y de paso generar un relato renovado sobre el elevado compromiso financiero de los países del CAD con el desarrollo, ahora incluyente y por supuesto sostenible. Bastará sumar los OOF a la AOD (con concesiones tácticas de renuncia a gastos administrativos o becas) y cambiar el discurso idealista del “imperativo moral” (CAD 1996: 1), por el de la interdependencia compleja de “nuestro futuro común” (OCDE, 2011b: 2) o el “beneficio mutuo” (OCDE, 2012a: 6). Además, la previsible convergencia con el estilo chino de ayuda permitirá aumentar las proporciones de la ayuda reembolsable (volviendo a colar los créditos a la exportación), revisar la doctrina sobre la ayuda ligada y explicitar sin complejos los intereses de los donantes (Kharas y Rogerson, 2012).

Los indicios racionales de esta transición hacia una AOD más incluyente (o cómo hacer que la bolsa parezca más grande sin poner más dinero público) están ahí. Si no, cabe preguntarse por qué el CAD sigue manteniendo para “uso oficial” y, por tanto, sin desclasificar, el documento *Aid and beyond* que apareció en marzo de 2011, en el que se hace la siguiente declaración:

Cuando los donantes hablan acerca de «más allá de la ayuda» siempre hay la sospecha –particularmente en estos momentos de restricciones presupuestarias– de que están buscando excusas para no cumplir sus compromisos de entrega de ayuda. Por esta razón es importante que el encabezado para este discurso debiera ser «ayuda y más allá», una frase que captura de forma más apropiada la necesidad de una agenda más amplia a la vez que señala el intento de la comunidad de donantes de cumplir sus compromisos de ayuda (DCD/CAD, 2011a: 2).

8 Los OOF son “transacciones por parte del sector oficial con los países de la lista del CAD de receptores de AOD que no cumplan las condiciones de elegibilidad de la AOD, ya sea porque no se dirigen principalmente al desarrollo o porque tienen un elemento de donación de menos del 25%” (OCDE, 2011d: 251).

9 En este contexto hay que entender los recientes calificativos de Severino sobre el reporte de la AOD francesa como “ingeniería financiera, pura contabilidad sin ninguna realidad” (Severino y Dóriga, 2012: 13).

Pues bien, en el documento aludido se hace justamente lo contrario: encontrar la excusa perfecta para no cumplir con ningún compromiso. Tras repasar la naturaleza cambiante de la financiación del desarrollo (movilización de recursos internos, ayuda de proveedores de CSS, remesas, inversión y ayuda privadas, mecanismos innovadores de financiación), se plantea la hoja de ruta para después de 2015. Para ese momento, aunque los principales desafíos son la coherencia de políticas para el desarrollo y la necesidad de ampliar el espacio político a otros países no miembros de la OCDE –algo que reclamó hace cincuenta años Tinbergen (1962: 131)–, se preparará la ampliación del concepto “altamente técnico y altamente político” de AOD para armonizarlo con la nueva agenda y la presencia de “los otros”:

Retener el presente concepto de AOD hasta 2015, mientras simultáneamente se focaliza la atención sobre el entendimiento y la cuantificación de la financiación al desarrollo que no puede ser reportada como AOD de acuerdo a la definición existente. Esto tendría la ventaja de no aumentar la sospecha de que el ajuste de la definición es para solventar los problemas presupuestarios de los países de la OCDE. / Tener una discusión más amplia del concepto de AOD como parte de la agenda post-2015, donde se aborden a la vez la cuestión de la relación entre financiación al desarrollo y bienes públicos globales, y las vías para mejorar o capturar los diferentes esfuerzos de los países en apoyar la financiación del desarrollo (DCD/CAD, 2011a: 10).

En definitiva, se trata de una mención genérica para seguir trabajando la coherencia de políticas sin nada concreto frente al horizonte temporal 2015, para tener preparado el recambio de la AOD con los recursos del más allá como estrategia para atraer a “los otros proveedores de cooperación” (Smith et ál., 2010). De hecho, el Grupo de Trabajo sobre Estadísticas está preparando el terreno con el objetivo específico de “valorizar aún más la financiación de los miembros a los países en desarrollo más allá de la AOD”, en congruencia con el objetivo último de “incrementar la relevancia de las estadísticas del CAD sobre financiación no concesional para el análisis de la financiación global del desarrollo” (DCD/CAD/STAT 2012: 2). Entre tanto, el nuevo documento sobre los objetivos de desarrollo global post-2015 propone “promover el análisis y el diálogo sobre la ayuda y la financiación al desarrollo, con vistas a identificar conceptos para el contexto post-2015” (DCD/CAD 2012b: 6) y la Comisión Europea sugiere la conveniencia de que el CAD “defina claramente el método vigente para contabilizar el carácter concesional de los préstamos y el capital” (CE, 2012: 9).

En qué consistirán estos conceptos, de qué recursos se está hablando y cuál será el nuevo contexto son cuestiones que calentarán un intenso debate, que ya ha comenzado y apunta tendencias sobre las cuales algunos comentaristas han expresado sus cautelas. Jonathan Glennie (2012) señala: “puedo entender por qué algunos son reticentes a la apertura de la definición ya sobrecargada de AOD. ¿Quién sabe lo que los donantes tratarán de incluir esta vez?”. En un estudio comisionado por los

gobiernos de Holanda y Alemania en septiembre de 2011 a Vanheulekom (et ál., 2012: 4) se habla de una “orientación más incluyente” que podría incorporar desde los OOF hasta disolver la “O” de oficial, añadiendo los mecanismos innovadores de financiación como primera opción; o de una segunda que permitiría mantener la O (al añadir a la ayuda al desarrollo, la de lucha contra el cambio climático y la militar), lo que también facilitaría acordar un sistema de reporte compartido con los Brics y otros emergentes para una agenda mínima de bienes públicos globales post-2015. En la misma línea “incluyente” insisten Greenhill y Prizzon (2012: 25), tras resaltar la creciente importancia de los flujos privados en la financiación del desarrollo. En cualquiera de los casos resultaría un numerador más generoso sin cambiar el denominador (PNB), que no parece vaya a aumentar muy rápidamente en los próximos años en el entorno de los países de la OCDE, como el propio organismo pronostica con su previsión de un crecimiento del PIB per cápita al 1,7% anual de 2011 a 2030 –frente al 5,2% para los países no OCDE– (OCDE, 2012b: 31).

A la vista de estos antecedentes, por el momento se pueden distinguir tres tipos ideales de propuestas de nueva métrica, de menor a mayor “inclusión” conceptual. La primera es sumar ODA + OCA + OSA (en sus respectivas siglas en inglés: ayuda oficial al desarrollo, ayuda oficial contra el cambio climático y ayuda oficial a la seguridad) para converger con la ayuda China o, como dice Richard Manning (2011: 117), tendrá que ser un concepto de ayuda que permita “un acuerdo sobre las definiciones básicas” entre los donantes del CAD y los proveedores de CSS.

La segunda incluye la financiación exterior (tanto pública como privada, excluidas las remesas), y da respuesta en parte a la petición de Manning (2011: 117) sobre la necesidad de “un mejor recuento de los importantes flujos oficiales que caen por debajo de cualquier nivel acordado de concesionalidad”, lo que significa transformar la AOD en financiación oficial al desarrollo (ODA+OOF) al estilo chino, con el objetivo del desarrollo/bienestar y la provisión de bienes públicos globales (Vanheulekom et. ál., 2012: 35-36; Greenhill y Prizzon, 2012).

Es en este sentido en el que, como señala Severino (2011: 129), “revisar la contabilidad de la AOD es una prioridad”. Dentro de los bienes globales, afrontar el cambio climático se llevará la mayor parte del presupuesto. Lo que no se acaba de entender es por qué, si el cálculo de la financiación las medidas de adaptación y mitigación sobrepasan el monto de la AOD, dicha financiación se concibe como de carácter “complementario” a los recursos destinados a la “cooperación para el desarrollo” (Ecosoc, 2012: 31). Que la agenda de desarrollo sostenible puede aplastar a la de desarrollo clásica en la financiación parece, pues, fuera de toda duda. Como señalan Kharas y Rogerson (2012: 17), “las necesidades políticas de proveer financiamiento para el clima (y más si son jurídicamente vinculantes) superarán con creces los incentivos políticos para la protección de las fronteras de la AOD (un paradigma más voluntario y opaco), ahora y en el futuro previsible”.



Finalmente, la tercera opción es la defendida por el Hudson Institute (2012), que incluye lo que denomina Compromiso Económico Neto con los Países en Desarrollo (financiación exterior pública y privada, remesas incluidas). A modo de ejemplo, las cifras con la segunda opción para Alemania, Holanda y EEUU (este último sin contabilizar los OOF) significarían pasar de un esfuerzo de ayuda del 0,38%, 0,81% y 0,21% del PNB, al 0,91%, 1,66% y 1,59%. Con la tercera opción, descontados nuevamente los OOF, EEUU alcanzaría el 2,25% del PNB.

## Consideraciones finales

En conclusión, el discurso “más allá de la ayuda” está teniendo una mutación sutil. En vez de profundizar en la necesaria coherencia de políticas –por ejemplo, afrontando el hecho de que los países de la OCDE dedicaban todavía en 2011 el 0,95% de su PIB a apoyar a sus respectivos sectores agrarios y casi el doble de fondos a financiar a sus agricultores que supone el monto de la AOD del CAD (NU, 2012: 9, 37)–, los donantes siguen entreteniéndose en estudios sobre cómo medir el avance hacia esa aspiración. El último de ellos, también comisionado por los gobiernos de Alemania y Holanda (King et ál., 2012), trata de justificar la creación de un nuevo índice de coherencia de políticas (aunque paradójicamente las dimensiones propuestas excluyen la ayuda). Pero el trabajo reconoce que la resistencia al objetivo del 0,7 PNB entre algunos miembros del CAD “podría anunciar una reticencia similar a comprometerse a una colección de metas e indicadores relacionados con la coherencia de políticas para el desarrollo” (King et ál., 2012: 51). Y ya se sabe, lo que no se puede medir no existe.

Así, mientras el debate vuelve a los orígenes del régimen de la ayuda de la década de 1970 –como repartir la carga de acuerdo al compromiso, meramente aspiracional, del 0,7–, la crisis financiera y económica global ha creado los incentivos políticos para que los donantes concentren sus esfuerzos en construir una nueva métrica de la ayuda con el fin de seducir a “los otros”. El discurso más allá de la ayuda se ha convertido en cómo allegar recursos de un más allá en donde se encuentran los países que juegan en las ligas mayores (Brics) y las secundarias (Indonesia, Malasia, Tailandia, Turquía, México, Chile, Colombia o Perú) de la CSS (Chatuverdi, 2011: 22).

En ese sentido, se han revisado las propuestas de redefinición de la AOD, cuyo común denominador es relajar los criterios –ya de por sí arbitrarios y bastante alejados de la definición original de la ayuda– de delimitación de un concepto cuyas reglas han sido calificadas como “bizantinas” (Renard y Cassimon, 2003: 672). Pero como el propósito de convencer a “los otros” no parece nada fácil en el nuevo orden del G-Cero y dado que la AOD habita “en un extraño ‘Triángulo de las Bermudas’ de las estadísticas públicas internacionales” (Severino y Ray, 2009: 17), es probable que sea de ahí donde acabe llegando al final la ayuda del más allá.

## Bibliografía

- Bauer, Peter T. (1985). *Crítica de la teoría del desarrollo*. Barcelona: Orbis.
- Birdsall, Nancy (2011). "Aid Alert: China Officially Joins the Donor Club". *Global Development: Views from the Center*. Center for Global Development. Visita 5 diciembre 2011 en <http://tinyurl.com/lwnoub3>
- Birdsall, Nancy (2012). "The Global Financial Crisis. The Beginning of the End of the 'Development' Agenda?". *Center for Global Development Policy Paper*, N° 3. Visita abril 2012 en <http://tinyurl.com/mhlwr6j>
- Bräutigam (2011). "Aid 'With Chinese Characteristics': Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OCDE-CAD Aid Regime". *Journal of International Development*, N° 23, Vol. 5: 752-764.
- Bremmer, Ian (2012), "Welcome to the New World Disorder". *Foreign Policy*. Visita 14 mayo 2012 en <http://tinyurl.com/mpnmsz6>.
- Bremmer, Ian y David Gordon (2011), "G-Zero". *Foreign Policy*. Visita 7 enero 2011 en <http://tinyurl.com/kalhfr2>
- CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) (1996). *Shaping the Twenty First Century: The Contribution to Development Co-operation*. París: OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2008). "Is it ODA?", *OCDE Factsheet*. Visita noviembre 2008 en <http://tinyurl.com/n3c3cyq>
- CE (Comisión Europea) (2009). *Policy Coherence for Development – Establishing the Policy Framework for a Whole-of-the-Union Approach*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2009) 458 final, Brussels.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Improving EU support to developing countries in mobilising Financing for Development*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2012) 366 final, Brussels.
- Clemens, Michael A. et al. (2012). "Counting chickens when they hatch: timing and the effects of aid and growth". *Economic Journal*, N° 561, Vol. 122: 590-617.
- Clinton, Hillary R. (2010). "Remarks on Development in the 21st Century", Conferencia presentada en el Global Development Center. Washington DC.
- Dang, Hai-Anh et al. (2009): "International Aid and Financial Crises in Donor Countries". *World Bank Research Working Paper*, N° 5162. Visita diciembre 2011 en <http://tinyurl.com/kqapneq>
- DCD (Directorio de la Cooperación para el Desarrollo)/CAD (2011a). *Aid and Beyond*. CAD Senior Level Meeting, DCD/CAD (2011) 11/REV1, marzo. París: OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2011b). "Extended Outline of the CAD Global Relations Strategy". CAD Meeting, DCD/CAD(2011) 22, junio. París: OCDE.

- \_\_\_\_\_ (2011c). “Policy Coherence for Development: Mapping Issues of Incoherence and Proposed Actions”. CAD Meeting, DCD/CAD (2011) 32, septiembre. París: OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2012a). “Delivering on the Promise of Busan: Where Does the CAD Need to Forge Polical Consensus?”. CAD Meeting, DCD/CAD(2012)9, marzo. París: OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2012b). “Global Development Goals Beyond 2015”. Senior Level Meeting, DCD/CAD(2012)10/REV1, abril. París: OCDE.
- DCD/CAD/ EFF (*Aid Effectiveness*) (2012a). “Interim Work Process of the WPEEF January-June 2012. Arrangements for consultation and decisión making in shaping the Global Partnership for Effective Development Co-opereation and its associated monitoring framework”. Meeting of the Post-Busan Interim Group, DCD/CAD/EFF(2012)1, febrero. París: OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2012b). “Chair’s Proposal. Steering Committee of the Global Partnership for Effective Development Co-opereation”. Post-Busan Interim Group, DCD/CAD/EFF(2012) 6, mayo. París: OCDE.
- DCD/CAD/STAT (*Aid Statistics*) (2012). “Progress Report on Non-ODA Flows Workstream: Development Finance Insitution’s Operations”. Working Party on Statistics, DCD/CAD/STAT (2012) 8, febrero. Viena: OCDE.
- ECOSOC (Consejo económico y social de las Naciones Unidas) (2012). *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas, Consejo Económico y Social.
- Elliot, Larry (2012). “Why the Golden era foro verseas aid is over – for now”. *The Guardian Economics Blog*. Visita 4 abril 2012 en <http://tinyurl.com/lzcutdl>
- Glennie, Jonathan (2012). “Should we worry about redefining aid?”. *The Guardian Poverty Matters Blog*. Visita 6 enero 2012 en <http://tinyurl.com/mn2wj59>
- Greenhill, Romilly y Annalisa Prizzon (2012). “Who foots the bill after 2015? What new trends in development finance mean for the post-MDGs”. *Overseas Development Institute Working Paper*, N° 360. Visita octubre 2012 en <http://tinyurl.com/ktpd3g6>
- Haibin, Niu (2012). “BRICS in Global Governance. A Progressive Force”. *Friedrich Ebert Stiftung Perspective*. Visita abril 2012 en <http://tinyurl.com/n4kz3yb>
- Heller, Peter H. (2011). “Rethinking the World of Aid in the Twenty First Century”. *UNUWIDER Working Paper*, N° 67. Visita noviembre 2011 en <http://tinyurl.com/n864qyc>
- Hilary, John (2012). “Time to move beyond 0.7% aid debate”. *The Guardian Poverty Matters Blog*. Visita 30 marzo 2012 en <http://tinyurl.com/kl5ts63>
- Hudson Institute (2012). *The Index of Global Philanthropy and Remmitances*. Washington: Center for Global Prosperity.

- Kharas, Homi (2011). "The Evolving International Architecture for Development Cooperation". *Brookings Institution Policy Paper*, N° 11. Visita noviembre 2011 en <http://tinyurl.com/mn925vk>
- Kharas, Homi y Andrew Rogerson (2012). *Horizon 2025. Creative Destruction in the Aid Industry*. Londres: Overseas Development Institute.
- Keijzer, Niels (2012). "Is the 0.7% aid target still relevant?". *The Guardian Poverty Matters Blog*. Visita 2 agosto 2012 en <http://tinyurl.com/lgyxzl3>
- King, Michel et al. (2012). *Measuring Policy Coherence for Development. Final Report*. Bruselas: European Center for Development Policy Management.
- Manning, Richard (2011). "The Future of International Concessional Flows", en *Development Co-operation Report 2011. 50<sup>th</sup> Anniversary Edition*, OCDE: 97-107. París: OCDE.
- Martens, Jean (2001). "Rethinking ODA. Towards a renewal of Official Development Assistance. A Background Paper for the United Nations Financing for Development Process". *WEED / Global Policy Forum / Heinrich Böll Stiftung Working Paper*.
- Mold, Andrew y Annalisa Prizzon (2011). "La crisis económica y la ayuda internacional". En *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*, José Antonio Alonso (ed.): 155-188. México: FCE.
- Morazán, Pedro et al. (2012), *The Role of BRICS in the Developing World*. Bruselas: Directorate-General for External Policies (European Parliament).
- Naciones Unidas (2012). *Millennium Development Goal 8. The Global Partnership for Development: Making Rhetoric a Reality. MDG Gap Task Force Report 2012*. Nueva York: Naciones Unidas.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2003). "Policy Coherence: Vital for Global Development". OECD Observer Policy Brief. Visita 16 julio 2013 en <http://tinyurl.com/kfgtm46>
- \_\_\_\_\_ (2010). *Perspectives on Global Development 2010. Shifting Wealth*. París: OCDE Development Centre.
- \_\_\_\_\_ (2011a). *Perspectives on Global Development 2012. Social Cohesion in a Shifting World*. París: OCDE Development Centre.
- \_\_\_\_\_ (2011b). *Framework for an OECD Strategy on Development*. París: OCDE Development Centre.
- \_\_\_\_\_ (2011c). *OCDE Report on Aid Predictability: Survey on Donor's Forward Spending Plans 2011-2013*. París: OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2011d). *Development Co-operation Report 2011. 50<sup>th</sup> Anniversary Edition*. París: OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2012a). "OECD Strategy on Development". *OCDE Week 2012. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, Paris, 23-24 May 2012*. París: OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2012b). "Looking to 2060: Long-term global growth prospects. A going for growth report". OECD Economic Policy Papers N° 03.

- Olivié, Iliana (2012). “De la coherencia de políticas a la financiación global para el desarrollo: cómo superar el trabalenguas de la agenda política”, *Documento de Trabajo del Área de Cooperación Internacional y Desarrollo del Real Instituto Elcano*, N° 5.
- Renard, Robrecht y Danny Cassimon (2003). “The Quality of Aid Statistics. What We Should Be Measuring, and Why We Don’t”, *Tijdschrift voor Economie en Management*, N° 48, Vol. 4: 653-674.
- Roodman, David (2008). “History Says Financial Crisis Will Suppress Aid”. *Global Development: Views from the Center*. Center for Global Development. Visita 13 de octubre de 2008 en <http://tinyurl.com/cse2fm>
- Severino, Jean Michel (2011). “The Resurrection of Aid”, en *Development Co-operation Report 2011. 50<sup>th</sup> Anniversary Edition*, OCDE: 109-121. París, OCDE.
- Severino, Jean Michel y Olivier Ray (2009). “The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy”, *Center for Global Development Working Paper* N° 167. Visita 25 marzo 2009 en <http://tinyurl.com/kxep8xd>
- Severino, Juan Michel y Juan López Dóriga (2012). “Conversación entre expertos sobre la cooperación y la Ayuda Oficial al Desarrollo”. *Revista Solidaridad Internacional* N° 61: 10-14.
- Smith, Kimberly et ál. (2010). “Beyond the DAC. The Welcome Role of Other Providers of Development Co-operation”, *DCD Issues Brief*.
- \_\_\_\_\_ (2008). “Is it ODA?”, *OECD Factsheet*. Visita noviembre 2008 en <http://tinyurl.com/lnwd66b>
- Tinbergen, Jean ([1962] 1983). *Hacia una economía mundial. Sugerencias para una política económica internacional*. Barcelona: Orbis.
- UE (Unión Europea) (2012). *EU Accountability Report 2012 on Financing for Development. Review of Progress of the EU and its Member States*. Bruselas.
- Undesa (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas) (2010). *Development Cooperation for the MDGs: Maximizing Results. International Development Cooperation Report*. New York: United Nations.
- Vanheukelom, Jan et al. (2012). *Reporting on Development: ODA and Financing for Development. Final Report*. Bruselas: European Center for Development Policy Management.
- Veillete, Connie (2011). “The Value of 0.7 % – New Analysis by a New Rethink Analyst”. *Rethinking US Foreign Assistance Blog*. Center for Global Development. Visita 3 de junio de 2011 en <http://tinyurl.com/k6own6y>
- Vestergaard, Jacok y Robert Wade (2012). “Establishing a New Global Economic Council: Governance Reform at the G20, the IMF and the World Bank”, *Global Policy*, N° 3, Vol. 3: 257-269.
- Weiss, Thomas W. (2010). “ECOSOC Is Dead, Long Live ECOSOC”. *Friedrich Ebert Stiftung Perspective*. Visita diciembre de 2010 en <http://tinyurl.com/k5ryfcw>
- Zoellik, Robert B. (2011). “Beyond Aid”. Conferencia en George Washington University. Washington DC.

## Ediciones de FLACSO - Ecuador

---



Serie Tesis

---

### **Más vale pájaro en mano: crisis bancaria, ahorro y clases medias**

---

María Pía Vera

---

Flacso Sede Ecuador, 2013

---

169 páginas

---

La antropología ha estudiado el dinero como vehículo para la comprensión de relaciones capitalistas y no-capitalistas de las formas de intercambio y de la naturaleza de los encuentros culturales y de lo sagrado, destacando sus roles, significados y cualidades distintivas. Pero, la antropología ha reflexionado relativamente poco sobre la capacidad del dinero para plasmar sujetos y subjetividades. Esta investigación contribuye a llenar este vacío. Centrando su atención en la clase media urbana ecuatoriana, el texto provee una lectura convincente y novedosa de la crisis financiera ecuatoriana de finales del siglo XX en cuanto crisis de subjetividades. De esta forma, contribuye a los diálogos emergentes entre economistas y antropólogos sobre la necesidad de repensar los instrumentos analíticos y metodológicos de análisis y la comprensión, tanto de los fenómenos económicos como de organización y desorganización de la vida cotidiana material.

# Elementos críticos sobre cooperación internacional en el Magdalena Medio colombiano\*

## *Critical Elements on International Aid in Colombia's Magdalena Medio*

Edgar Alberto Zamora Aviles

Politólogo, candidato a Magíster, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.

Correo electrónico: edgarzamora27@gmail.com

Fecha de recepción: febrero 2013

Fecha de aceptación: julio 2013

### Resumen

El trabajo se propone aportar elementos críticos sobre la cooperación internacional, en particular sobre la cooperación europea, en el Magdalena Medio durante la primera década del siglo XXI. Partiendo de que los flujos de capital de la cooperación internacional para el desarrollo no son políticamente neutros y están condicionados por los intereses geopolíticos y geoeconómicos de los donantes, sostenemos que la cooperación en esta región ha contribuido a consolidar nuevas espacialidades capitalistas en favor de la acumulación global y en detrimento de las propuestas de desarrollo territorial que han construido las comunidades de esta región. Este proceso ha operado bajo distintas modalidades de acumulación por desposesión en medio de la crisis humanitaria que ha generado el desarrollo del conflicto social y armado. En el Magdalena Medio uno de los escenarios de desposesión más destacados es el de la agroindustria palmera.

*Descriptores:* cooperación internacional, acumulación por desposesión, laboratorios de paz, Programa de Desarrollo y Paz, Magdalena Medio, Colombia.

### Abstract

The study proposes some critical elements on international aid, in particular on European aid, in the Magdalena during the first decade of the 21st century. Beginning with the observation that capital flows of international development aid are not politically neutral and are conditioned by the geopolitical and geo-economic interests of donors, we maintain that aid in this region has contributed to the consolidation of new capitalist spaces in favor of global accumulation and in detriment the proposals for territorial development that the communities in this region have constructed. This process has operated under distinct modalities of accumulation by dispossession in the midst of the humanitarian crisis that the development of social and armed conflict has generated. In the Magdalena Medio, one of the most prominent scenarios of dispossession is that of palm agroindustry.

*Key words:* International Aid, Accumulation by Dispossession, Peace Laboratories, Development and Peace Program, Magdalena Medio, Colombia.

\* Este trabajo hace parte de los resultados del proceso de investigación sobre nuevas espacialidades capitalistas regionales en Colombia, que adelantó el Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales, Theseus, adscrito al Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá.

## Introducción

El Magdalena Medio (en adelante MM) está constituido por el extenso territorio que acompaña el curso del río Magdalena en el centro de Colombia. Comprende más de sesenta municipios en ocho departamentos: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar, Cundinamarca, Magdalena y Santander. Desde la perspectiva de cada unidad político-administrativa, la región se ha concebido como un área (más o menos) periférica, hecho que limita la acción gubernamental.

Durante el siglo XX fue un territorio de colonización interna. Articula las vías que unen las ciudades andinas, siendo corredor estratégico entre Venezuela y Panamá. Allí se encuentra Barrancabermeja (capital petrolera de Colombia) como gran polo de desarrollo capitalista, núcleo poblacional y de luchas sociales. Además del petróleo, su posición estratégica en la actual fase de acumulación se ha consolidado por el fortalecimiento de las actividades agroindustriales (con la palma a la cabeza) y la explotación de minerales (oro, carbón y calizas).

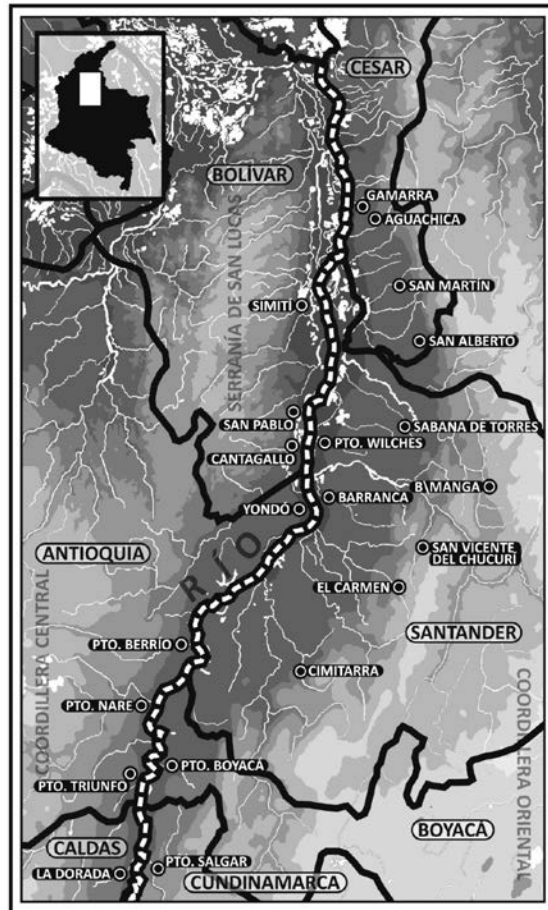
Históricamente han hecho presencia una multiplicidad de agentes que configuran relaciones sociales conflictivas: la burguesía transnacional, representada por las multinacionales; los terratenientes ganaderos que, en tanto facción de clase, han concentrado la propiedad sobre la tierra y apoyado la lucha anticomunista; los grupos subversivos (el Ejército de Liberación Nacional, ELN, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC-EP); los grupos paramilitares que avanzaron desde el área de influencia de Puerto Boyacá al sur de la región, donde surgieron a nivel nacional (Medina 1990); los narcotraficantes, financiadores del paramilitarismo y concentradores de tierra (quienes han transitado hacia una especie de “empresarios del narcotráfico” dentro del capitalismo criminal).

La conceptualización regional del MM siempre ha sido disputada. Podríamos hablar de una región “elástica” que tuvo su origen en una concepción militar de “teatro de operaciones”, como área conflictiva, hacia los años cincuenta. Posteriormente, se la definió desde un horizonte evangelizador y asistencialista con la creación de la Diócesis de Barrancabermeja (1962), definición retomada en parte por el diagnóstico que dio lugar al Programa de Desarrollo y Paz del MM (PDPMM) a mediados de los noventa. También ha sido definida desde una perspectiva cultural en función de la vida ribereña y del carácter rebelde o contestatario de sus pobladores. Otra caracterización de identidad regional alude a la población y culturas campesinas, a pesar de que la mayoría de la población se ha urbanizado<sup>1</sup>.

1 En relación con esta discusión ver Achila (2006).



Mapa 1. Ubicación geográfica del Magdalena Medio



Fuente: Elaboración propia.

Teórica y metodológicamente se parte del materialismo histórico geográfico, especialmente de la producción académica de David Harvey (2004, 2007). Para este autor el concepto “región” hace referencia a una configuración geográfica estable, caracterizada por mantener cierta “coherencia estructurada” tanto en los procesos de producción, distribución, intercambio y consumo, como en las formas políticas y culturales. En la producción de esta regionalidad tienen un lugar central los “procesos moleculares de acumulación de capital” que ponen en movimiento múltiples fuerzas, cuyo entrecruzamiento e interacción generan una tendencia que da sentido a la región, a su estabilidad y coherencia. En este proceso el poder político tiene un papel determinante en la gestión de las condiciones propicias para la dinámica espacial de acumulación y, consecuentemente, en la producción de regionalidad. Se configura así una dinámica espacial del poder y las relaciones de clase.

En segundo lugar, en la producción de espacialidades capitalistas se sitúan los procesos de “acumulación por desposesión”; este concepto, también acuñado por Harvey, representa una actualización del concepto “acumulación originaria”, formulado por Marx, en la medida en que para el autor estos procesos se reproducen permanentemente durante las crisis del capitalismo (sobrecumulación) con el objetivo de garantizar la reproducción ampliada.

Además de transformaciones en las formas de producción capitalistas allí donde éstas existen, la acumulación por desposesión, en una segunda modalidad, produce nuevas relaciones sociales capitalistas, en relación con procesos de incorporación de la sociedad a la lógica de acumulación capitalista. El corolario que se sigue es la consecuente proletarianización de la sociedad. Finalmente, Harvey se atiene a señalar que aunque los hechos históricos en los procesos de acumulación por desposesión tienen mucho de fortuitos y contingentes, el Estado se constituye en un actor estratégico, en la medida en que contribuye a legalizar, en el espacio de lo público-jurídico, lo que por vía ilegal (violenta) se ha conseguido por parte de la burguesía, en el espacio de lo privado-económico.

Desde este marco analítico, el objetivo de este trabajo es proponer una lectura política del lugar que han tenido las estrategias de cooperación para el desarrollo, particularmente las europeas, en la (re)configuración espacial del MM durante la primera década del siglo XXI; con este propósito se identifican los proyectos y sectores de clase que han sido respaldados en el conflicto sobre la construcción de proyectos socio-políticos de región. Más que emitir un juicio valorativo del PDPMM, este trabajo pretende bosquejar el arreglo de elementos contextuales y socio-históricos que han hecho que sea acogida una alternativa como la palma africana bajo una concepción de “desarrollo alternativo” apoyada por la cooperación europea (aunque no solo por ésta).

Sobre el análisis político de los flujos de capital, que han contribuido a hacer de Colombia un “país ejemplar”, Estrada ha propuesto que se deben analizar por lo menos tres factores:

a) Los crecientes flujos de inversión extranjera y el apoyo irrestricto de las empresas transnacionales establecidas en el país; b) el acompañamiento político continuo de los organismos multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID) y el abastecimiento permanente con recursos de crédito por parte de esos organismos; y c) la llamada ayuda militar estadounidense, a través de la cual no solo han fluido recursos importantes para el financiamiento de la guerra, sino que se ha codiseñado la estrategia de guerra y se le ha dado un espaldarazo a su ejecución (Estrada, 2010: 21).

En adelante, el artículo se construye sobre cinco apartados adicionales: en el siguiente se presenta el conflicto entre proyectos de región que se heredó de los años noventa; enseguida se presentan las estrategias de cooperación europeas. En cuarto lugar se puntualiza respecto al contenido y los conflictos alrededor de la cooperación europea mediante el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio. El quinto acápite de-

sarrolla consideraciones críticas acerca del caso de la palma para problematizar sobre algunos resultados del modelo de desarrollo excluyente que ha apoyado la cooperación europea. El artículo termina con unas consideraciones finales.

## Conflictos entre proyectos de región a comienzos del siglo XXI

Con el propósito de ser esquemáticos, consideramos que se pueden señalar cuatro grandes elementos que configuran el marco contextual de la región en el cambio de siglo, en medio de los cuales se construyeron los proyectos de desarrollo regional. En primer lugar figura la profundización del proceso de neoliberalización: en el MM se presentó una articulación en los niveles transnacional, nacional y regional de la acumulación capitalista con cambios que estuvieron orientados a fomentar la participación de capital transnacional mediante la privatización; particularmente se impulsó la privatización de Ecopetrol, la promoción de la agroindustria palmera y de la gran minería.

Un segundo elemento es el control paramilitar de la economía ilegal: el narcotráfico fue de interés coyuntural y táctico para los grupos paramilitares de la región, ya que les permitió financiar la guerra y consolidar el dominio territorial. Desde mediados de la década del noventa, periodo de consolidación paramilitar, se observa un aumento sostenido de las áreas cultivadas con coca en el sur del departamento de Bolívar (ver Vilorio de la Hoz, 2009).

Como tercer elemento se evidencia la consolidación del dominio territorial de los paramilitares en el norte del MM y la transformación de la lucha social y política: el resultado cierto de la incursión paramilitar fue que las reivindicaciones sectoriales o gremiales cedieron su lugar central a la defensa de la vida y los derechos humanos. Según Delgado, el 87% de las protestas fueron motivadas por asesinatos y desaparición de líderes y activistas sindicales y populares, amenazas e inseguridad política y detención ilegal de personas (citado en Archila 2006).

En cuarto lugar está el arribo al nuevo siglo con una derrota de la solución política al conflicto social y armado: luego de las desmovilizaciones durante el gobierno de Gaviria, la ruta del diálogo tuvo como nuevo punto culminante las negociaciones de las FARC-EP con el gobierno de Pastrana en San Vicente del Caguán. En el MM, a finales del siglo pasado se gestaba la posibilidad de una negociación con el ELN (propuesta de creación de una “Zona de Encuentro” entre los municipios Cantagallo, San Pablo y Yondó). Sin embargo, aprovechando la frustración de los diálogos en el Caguán y con la consolidación de su dominio territorial en el MM<sup>2</sup>, los paramilitares

2 “[...] 20 municipios [...] estaban en sus manos, y aceptar una zona desmilitarizada equivalía a una derrota propiciada por el Gobierno [...] Si el ELN entraba en negociaciones, los recursos auríferos y carboníferos de la región quedaban sobre la mesa, así como el manejo de los 280 pozos que producían 7200 barriles de petróleo diario en Yondó. Esa sola perspectiva era suficiente para neutralizar de alguna manera las eventuales negociaciones con la insurgencia” (Molano Bravo, 2009: 103).

terminaron derrotando la opción de una solución política al conflicto. La llegada a la presidencia de Álvaro Uribe consolidó la opción de la salida militar.

En medio de este contexto, en el MM se pueden identificar tres proyectos de construcción regional. El primero de ellos ha sido agenciado por la Asociación Cívica para la Paz” (Asocipaz) y el Movimiento No al Despeje. Éstas organizaciones fueron la cara política de la acción paramilitar, así lo ha reconocido ante la Fiscalía y la Corte Suprema de Justicia el comandante del Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), alias “Ernesto Báez” (*El Espectador*, 12/04/2009, en Molano Bravo 2009: 99-100).

Asocipaz plasmó el proyecto regional en el *Plan de Integración Macroeconómico Regional para el Desarrollo Humano Sostenible, la Sustitución de Cultivos Ilícitos y la Paz para los Municipios que integran la Asociación Cívica para la Paz de Colombia*. Según Molano Bravo: “hoy este planteamiento parece ser la punta de un iceberg que se llamó el Acuerdo de Ralito”, pacto entre paramilitares y amplios sectores de la clase política regional que se propuso “refundar la patria” (2009: 100).

Su propuesta promulgaba abiertamente la articulación de la región a los circuitos de acumulación global, rechazando, en nombre de la productividad y la competitividad, la economía campesina y la producción de pequeños mineros y sostenía que

52

Entre el año 2000 y 2020... [se] deberá implementar un modelo de desarrollo soportado en proyectos estratégicos que harán posible una Región Integral y sin fronteras, integrada a los ejes geoeconómicos transnacionales, participando de manera competitiva en el mercado nacional e internacional, transformando sus ventajas comparativas en competitivas, hacia los clúster industriales especializados principalmente en el sector minero, maderero, las cadenas agroindustriales y las Pymes Solidarias [...] que atraigan la relocalización industrial y la inversión extranjera” (Plan de Integración en O Loingsigh, 2004: 88-89).

Una década después, la ruta de desarrollo seguida en el MM se relaciona con algunos sectores y en diferentes grados con esta propuesta, como en el caso del cultivo de palma y la minería.

Sin embargo, esta propuesta de desarrollo regional se encontraba en disputa, por lo menos, frente a otras dos. Como reacción a la campaña paramilitar se produjeron dos grandes movilizaciones populares: las marchas campesinas de 1996 y el Éxodo Campesino hacia Barrancabermeja y Bogotá el 4 de octubre de 1998. Ante esta última movilización el gobierno de Pastrana se comprometió con los miembros de la Mesa Regional de Trabajo Permanente por la Paz del Magdalena Medio<sup>3</sup> a formular y ejecutar el Plan de Desarrollo y Protección Integral de los Derechos Humanos del Magdalena Medio.

3 Congregación bajo la cual se reunieron diferentes organizaciones sociales del MM con el fin de vigilar el cumplimiento de los acuerdos firmados por el presidente Samper a raíz de la marcha campesina de 1996. Desde su creación ha sido una de las organizaciones populares más importantes en la región.

Este Plan de la Mesa Regional fue una propuesta construida “desde abajo”, con las comunidades, que declara abiertamente la oposición al modelo neoliberal del gran capital, asume la defensa de la soberanía alimentaria y tiene como punto de partida la realización de derechos desde un enfoque integral. Esta propuesta no ha tenido mayor desarrollo por falta de respaldo financiero y, aunque ha quedado básicamente en el papel, podemos decir que sigue siendo una hoja de ruta para la movilización popular que enfrenta las estrategias del gran capital, el Estado y los paramilitares.

En tercer lugar figuraba la propuesta del PDPMM, que es la que mayor concreción ha alcanzado en la última década. En el desarrollo de esta propuesta se pueden diferenciar tres fases. Una primera de diagnóstico, seguida de la implementación de algunos proyectos a través del financiamientos económico de organismos internacionales y, por esa vía, a las políticas de desarrollo de la cooperación internacional, en un primer momento a través del Banco Mundial (BM) y de manera no pública a través del mal llamado “componente social” del Plan Colombia, a los que se suma, en un segundo momento, la cooperación europea.

Tabla 1. Fases del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM)

<b>Fase I:</b> Diagnóstico y propuestas (1995-1997)	Se caracteriza por ser la más promisoría en términos de esfuerzos de articulación con las comunidades a través de la construcción participativa de los planes municipales, subregionales y regionales. El PDPMM se ve fortalecido por la participación de sus organizaciones fundadoras, entre ellas Ecopetrol y la Unión Sindical Obrera (USO).
<b>Fase II:</b> Articulación con el BM y con el Plan Colombia / USAID (1998-2003)	Se ponen en marcha los proyectos estratégicos con el Préstamo de Aprendizaje e Innovación (LIL 1) del Banco Mundial (1998-2003). En 2001 se concierne el segundo préstamos con el BM (LIL 2) para ser gastado entre 2001-2003. Se presenta la primera gran contradicción en la que juegan desde orillas distintas la articulación con las comunidades y la articulación con la cooperación internacional. Se ven disminuidas la autonomía del PDPMM y la legitimidad del programa ante las comunidades, hechos que se refuerzan con la salida de Ecopetrol, lo que debilita también la participación de la USO. Se produce la articulación al “desarrollo alternativo” del “compromiso social” del Plan Colombia a través de USAID y el PNUD.
<b>Fase III:</b> Articulación con la cooperación europea y cooptación por parte del gobierno de Uribe (2002-2010)	Se produce una profundización de la articulación con la cooperación internacional. Entrada de la cooperación europea. Se crea el Laboratorio de Paz (Nº 1) y por esta vía el PDPMM se ve parcialmente involucrado con la estrategia contrainsurgente y antinarcóticos. Hay un fortalecimiento de proyectos agroindustriales (palma, cacao y caucho) a través de las “asociaciones estratégicas”. Se cuestiona seriamente su legitimidad frente a las comunidades, que ven una pérdida de autonomía en el PDPMM, sobre todo con los condicionamientos de acción que impone el gobierno de Uribe para acceder a la cooperación internacional. Se percibe una cooptación de las estrategias del PDPMM por parte de Acción Social, que se convierte en coadministradora de los fondos de la cooperación .

Fuente: Elaboración propia.

Esta tercera fase resulta de la negativa de Europa de comprometerse con el Plan Colombia, que llevó a la idea de crear Laboratorios de Paz. Se pensó entonces en la adaptación de la cooperación europea para financiar estos laboratorios como parte del “posconflicto”, al tiempo que se conservaba el Plan Colombia como estrategia de guerra. El 25 de febrero de 2002 se firmó el acuerdo que dio vida al Laboratorio de Paz 1 en el MM.

Con el cambio de gobierno, y particularmente con la consolidación de la política de guerra, el PDPMM tuvo que adaptarse a la política de seguridad democrática de los dos periodos de gobierno de Uribe, hecho que representó un cambio cualitativamente negativo. Para tal efecto, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), a través de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI)<sup>4</sup>, actuó como coadministradora de los fondos. De este modo, se aseguraron las estrategias de inversión internacional que Uribe definía como complemento de la política de seguridad democrática. Según Molano Bravo, entre 2002 y 2010, se invirtieron 42 000 millones de euros en el MM, de los cuales la Comunidad Europea y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) aportaron 35 000 millones (2009: 78-80).

No caben dudas respecto a que el PDPMM ha sido un actor estratégico en la región y que se originó en la reivindicación de los derechos de las comunidades, a tal punto que la articulación de sectores populares a éste programa ha permitido superar en parte la estigmatización política impulsada por los mandatos de Uribe, en el marco de la confrontación armada. Sin embargo, consideramos que a lo largo de este decenio de funcionamiento, el gran capital (inversiones de las transnacionales y recursos provenientes de instituciones internacionales) y las estrategias de desarrollo de corte cívico-militar (entre las que podemos contar tanto al Plan Colombia como las estrategias de “desarrollo alternativo” de la Comunidad Europea) han encontrado en este programa un buen catalizador “regional” de sus intereses y demandas.

Es importante no perder de vista la lucha político-ideológica en la que se enmarcan las distintas propuestas de la región, pues esta permite comprender la gran diferencia de poder que existe entre aquellos sectores de clase que han recibido el espaldarazo de grandes flujos de dinero para adelantar sus propuestas, como el PDPMM, y aquellos sectores de clase que durante la última década, a pesar de su constante movilización social, han sido desconocidos permanentemente. Esta invisibilización ha contribuido a deslegitimar sus propuestas y, en el caso del MM, se han mantenido como objetivo de la acción paramilitar. Bajo estas circunstancias, algunas de las estrategias del PDPMM han sido utilizadas para consolidar el poder de clase del capitalismo transnacional en el MM, sobre todo en la agroindustrial palmera. De modo que aunque los hechos hayan sido contingentes o fortuitos, se enmarcan en procesos de acumulación por desposesión.

Queremos detenernos un poco más sobre esta última fase de desarrollo del PDPMM: el tránsito hacia la articulación con la cooperación europea. Este tránsito puede ser leído

4 La ACCI fue creada en 1993, adscrita al Departamento de Planeación Nacional. En 1999 pasó al Ministerio de Relaciones Exteriores y en 2003 pasó al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Finalmente, en 2005 la ACCI y la Red de Solidaridad Social (RSS) se reunieron bajo la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). Desde allí el gobierno de Uribe tuvo un amplio control sobre las políticas de cooperación internacional, tanto de los países donantes como de las ONG, llegando a cooptar sus estrategias en favor de sus políticas de seguridad democrática y confianza inversionista. Estas instituciones se han reformado y actualmente la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) se encarga de la cooperación que recibe el país.

de un modo más amplio como una disputa de intereses geopolíticos y geoeconómicos frente a Estados Unidos, justamente en un escenario compuesto, de un lado, por la lucha contra el terrorismo y la droga (“desarrollo alternativo”) y, de otro, por la profundización del proceso de neoliberalización a través del impulso de los tratados de libre comercio.

## Cooperación europea en la última década

La cooperación europea con Colombia tiene algo más de dos décadas de historia: desde la lucha contra el “narcoterrorismo” impulsada por el gobierno de Barco. Sin embargo, durante la última década la cooperación europea en Colombia se ha profundizado (cuantitativa y cualitativamente), coincidiendo en el tiempo con los gobiernos de Uribe. En la Tabla 2 (ver siguiente página) presentamos elementos sobre la evolución de las estrategias de cooperación europeas y el contexto de la cooperación internacional en Colombia.

Como se observa, la cooperación europea se ha enmarcado en la idea de promoción del “desarrollo alternativo”. Éste articula tanto los aspectos relacionados con el conflicto, a través de la idea inicial de apoyar las propuestas de diálogos regionales de paz, como la lucha antidrogas, promoviendo la sustitución de cultivos de uso ilícito. Sin embargo el contenido de esta estrategia de desarrollo se fue concretando durante los gobiernos de Uribe.

Consideramos que parte importante en las estrategias de Uribe fue haber cooptado la cooperación internacional en su favor, dejándola bajo el paraguas de la política de seguridad democrática y la de confianza inversionista. Consideramos que se desarrollaron ciertas restricciones a la cooperación europea en su idea de apoyar la salida negociada al conflicto, que proponía enfatizar en los aspectos sociales en oposición al aspecto militar destacado por Estados Unidos y su Plan Colombia. Pero las “coincidencias” entre Europa y Estados Unidos existían entonces como existen hoy: el Plan Colombia se justificó como cooperación para la lucha contra la droga y, como se deduce de la tabla anterior, las estrategias de “desarrollo alternativo” son la cara amable de la política de la CE en la “lucha contra la droga”.

La retórica de la CE sobre el respeto y la garantía de los derechos humanos, la democracia y la construcción de alternativas de paz desde las comunidades ha quedado fuera de lugar debido al respaldo permanente (titubeante, tácito, a veces explícito e incluso militar) que sus miembros han dado a las políticas de Uribe. Entre estos apoyos se cuentan: la negación del conflicto armado que vive el país<sup>5</sup>, el silencio frente a la negativa a propiciar espacios regionales de diálogos y el consentimiento tácito a la Ley de Justicia y Paz.

5 “A dos días de realizarse en Cartagena una reunión entre el Gobierno Nacional y representantes de por lo menos 34 países [...] el presidente Álvaro Uribe le dijo anoche al cuerpo diplomático acreditado en Bogotá que en el país no se puede hablar de ‘conflicto’ y que los grupos guerrilleros que operan en el territorio colombiano son terroristas” (*El Tiempo*, 1/02/2005).

Tabla 2. Aspectos de la cooperación europea en la primera década del siglo XXI

Estrategias europeas	Elementos del contexto colombiano de la cooperación internacional
<p>1999: Plan de Acción de Lucha contra la droga 2000-</p> <p>2004: Documento <i>Estrategia País, Colombia 2001-2006</i></p> <p>2002: Convenio de Financiación Específico entre la Comunidad Europea y la República de Colombia; I Laboratorio de Paz en Magdalena Medio</p>	<p>El Plan de Acción de Lucha contra la droga fue la respuesta al llamado de Pastrana a cooperar con “el proceso de paz y la lucha contra la droga”, con él se transfirieron 330 millones de euros en asistencia técnica y financiera. España e Inglaterra también transfirieron ayuda militar. Al mismo tiempo se implementó el Plan Colombia de Estados Unidos.</p> <p>El Laboratorio de Paz del MM había sido incluido en el documento <i>Estrategia País</i> y desde allí mismo se proyectaron los demás laboratorios. Aunque se concebían específicamente como “herramientas de ayuda técnica y financiera”, se incluyeron como parte de la estrategia comunitaria en la lucha contra la droga. También se vincularon el Sistema Generalizado de Preferencia de la UE (SGP-drogas), la erradicación voluntaria manual y la sustitución de cultivos también llamado “desarrollo alternativo”.</p>
<p>Documento Estrategia País, Colombia 2002-2006</p> <p>2003: Declaración de Londres (I Conferencia Internacional sobre Colombia; II Laboratorio de Paz</p> <p>2005: Declaración de Cartagena (II Conferencia Internacional sobre Colombia); Conclusiones del Consejo sobre Colombia Sesión 2678; Estrategia de la UE en Materia de Droga 2005-2012</p>	<p>El PND 2003-2006 “Hacia un Estado Comunitario” definió el desarrollo alternativo como prioridad y las mesas de donantes fueron consideradas como un medio para “la consecución de objetivos políticos, diplomáticos y especialmente financieros”.</p> <p>Se aprobó el Programa de Desarrollo Alternativos 2003-2006 con dos iniciativas: Familias Guardabosques y Proyectos Productivos, vistas como estrategias de sustitución de cultivos ilícitos (desarrollo alternativo). El 64,4% y el 73% de la financiación, respectivamente, provinieron de la cooperación internacional. La Comunidad Europea (CE) respaldó los proyectos del gobierno de Uribe y, a nivel bilateral, algunos países respaldaron una salida negociada al conflicto y otros profundizaron la cooperación militar.</p> <p>En 2003 el Gobierno presentó el documento <i>Una coalición Internacional por la paz de Colombia</i> en Londres, como estrategia para captar fondos de cooperación. La CE respaldó la política de Uribe acordando la creación del II Laboratorio De Paz.</p> <p>El Gobierno creó el Programa de Paz y Desarrollo en 2004.</p> <p>En la II Conferencia ante los cooperantes, Uribe negó la existencia del conflicto armado y la CE ratificó su respaldo. Meses después se aprobó la Ley de Justicia y Paz y el Gobierno Nacional prohibió adelantar cualquier iniciativa de diálogos de paz nivel regional en los Laboratorios.</p>
<p>Plan de Acción de la UE para la lucha contra la droga (2005-2008)</p> <p>2006: Convenio de Financiación Específico entre Comunidad Europea y la República de Colombia; III Laboratorio de Paz; Diálogo sobre responsabilidad compartida y el problema global de drogas ilícitas (Londres)</p> <p>*2007: Declaración de Bogotá (III Conferencia Internacional sobre Colombia); Documento Estrategia País, Colombia 2007-2013</p>	<p>En el Plan de Acción se ratificó que la “lucha contra la droga” debe ser prioridad en la cooperación. Se consolidó una estrategia de “desarrollo alternativo integral” para Colombia.</p> <p>Se adelantó la implementación del III Laboratorio de Paz.</p> <p><i>Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013)</i> definió la búsqueda de cooperación para los programas Familias Guardabosques y el “desarrollo alternativo” apelando a la corresponsabilidad en la lucha contra la droga. La <i>Estrategia de Fortalecimiento</i> fue formulada con la misma periodicidad que el documento <i>Estrategia País</i> de la CE y se sincroniza con el fin del Gobierno de la Casa Blanca.</p> <p>Colombia movilizó internacionalmente dos campañas de lucha contra la droga: “La maldición de la cocaína” y “Ecocidio”. Dichas campañas fueron respaldadas por la comunidad internacional en nombre del principio de corresponsabilidad y de cuidado del ambiental.</p> <p>El documento <i>Estrategia País</i> articula abiertamente todos los ejes temáticos de cooperación a trabajar con el Gobierno para erradicar “la plaga de la droga”.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Molano Cruz (2009).



## La discusión sobre los Laboratorios de Paz

La creación del Programa Paz y Desarrollo en 2004, apoyado por el BM con un préstamo de 30 millones de dólares, fue una piedra angular para la cooptación de la cooperación internacional por parte de Uribe. Este programa se articuló “institucional, temática y geográficamente con los Laboratorios de Paz cofinanciados por la UE” (Conpes 3278: 4) y fue concebido también con la idea más amplia de articularse a los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PRDP). Para su administración se creó una Unidad Coordinadora en la Red de Solidaridad Social (RSS), adscrita a Acción Social.

Entre 2001 y 2002 los PRDP se reunieron en la RedProdepaz. Aunque los programas que se adelantan en los Laboratorios de Paz hacen parte de la RedProdepaz, en conjunto, ésta excede el ámbito territorial de intervención de los Laboratorios. Según el documento 3566 del Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales (2009) –por medio del cual el Gobierno solicitó la aprobación de un segundo crédito con el BM por cerca de 8 millones de dólares para la financiación de la Segunda Fase o Fase de Consolidación del Programa Paz y Desarrollo (para la vigencia fiscal 2009-2011)–, diez y siete PRDP hacían parte de la RedProdepaz en el territorio nacional.

Por su parte, los Laboratorios de Paz fueron acordados con la CE entre 2002 y 2006. El Laboratorio de Paz del MM fue aprobado en 2002 durante la presidencia de Pastrana, pero se inició bajo el mandato de Uribe y tiene como socio regional a la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (CDPMM). De acuerdo con el Gobierno Nacional, entre 1998 y 2010 se han comprometido recursos con la cooperación internacional para apoyar los PRDP por un valor de 178 millones dólares, monto en el que se incluyen los préstamos del BM al PDPMM (Conpes 3566, 2009). Según Castañeda, entre 2002-2010 en el Laboratorio de Paz del MM se invirtieron 49,6 millones de euros, de los cuales la CE aportó 42,2 millones (2009: 165).

Tabla 3. Presupuesto y ejecución de los Laboratorios de Paz (millones de euros)

Laboratorios de paz	Aporte CE	Aporte Gobierno	Total	Ejecución		Cantidad municipios
				Fase I	Fase II	
I (MM)	42,2	7,4	49,60	2002-2005	2005-2010	30
II	33	8,4	41,40	2003-2008	2008-2010	62
III	24,2	6,05	30,25	2006-2010		33
Total	99,4	21,85	121,25			125

Fuente: adaptado de Castañeda (2009:165).

A puertas de concretarse el III Laboratorio, se determinó la “importancia estratégica de los Laboratorios de Paz” para el Estado colombiano, con el fin de aprobar las vigencias fiscales futuras que excedían el primer gobierno de Uribe. En el Conpes 3395 se señala que los objetivos de los Laboratorios “[...] definen una lógica de *intervención enfocada hacia la paz y el desarrollo económico regional* y hacia el incremento de la gobernabilidad y planeación participativa,” (Conpes 3395, 2005: 8; cursivas añadidas) lo cual concordaba con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2002-2006.

Sin embargo, de los tres objetivos de los Laboratorios ya se había suprimido definitivamente el de la paz. En junio de 2005, el Alto Comisionado para la Paz Luís Carlos Restrepo, en una circular enviada por Acción Social a todas las delegaciones internacionales que cooperan con Colombia, sostenía:

Se debe tener presente que Colombia es una democracia pluralista y garantista, donde se cuenta con los cauces apropiados para dirimir las diferencias. El aceptar la existencia de un conflicto armado interno, implica la negación de dichos canales, lo cual es utilizado por los grupos armados ilegales para polarizar y capitalizar su estrategia de poder. [...] *Los laboratorios de paz u observatorios, en acatamiento de la legislación vigente, no pueden propiciar ningún tipo de acercamiento con los grupos armados ilegales [...]*<sup>6</sup>.

58

El segundo gobierno de Uribe concretó el alcance restringido de los Laboratorios, asociándolos solamente a la gobernabilidad local y al “impulso al desarrollo económico y social, incluyendo en la medida de lo posible, la promoción del desarrollo alternativo”. Para este momento se había concebido ya una línea especial de crédito de Finagro y Bancoldex “para los proyectos de transformación, comercio y servicios, que apalanquen los recursos de preinversión del Programa [Paz y Desarrollo] y de los laboratorios de paz a circuitos financieros regionales sostenibles” (Conpes 3278, 2004: 5-6). Así, en el III Laboratorio se excluyó cualquier iniciativa para promover diálogos regionales de paz.

El PND 2006-2010, la *Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010* y la *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social 2007-2013* (este último es, en sentido estricto, la segunda fase del Plan Colombia) enfatizaron en la necesidad del Gobierno de consolidar los resultados del combate al terrorismo y la lucha contra la droga. La Comunidad Europea hizo lo propio para ponerse a tono con Uribe y en el Documento *Estrategia País. Colombia 2007-2013* adoptó la “reducción de las actividades y tráfico ilícitos” como indicador de impacto del eje temático “Paz y estabilidad, incluido el desarrollo alternativo”. Eje temático en el que el programa insignia son los Laboratorios de Paz.

6 “Comunicado Público de la Comunidad de Paz San José de Apartadó, Antioquia” (2005); cursivas añadidas. Al final del comunicado se reproduce la circular de Acción Social.

Ante este panorama, al preguntar cuál es el lugar de una “estrategia de paz” como la de los Laboratorios en el marco de una política nacional de guerra “contra el terrorismo y la droga”, es posible responder que están destinados a apoyar y consolidar las nuevas espacialidades capitalistas. Esto de la mano de acciones cívico-militares a través de las estrategias de “desarrollo alternativo”, entre las cuales se incluyen la erradicación manual y la sustitución de cultivos (por otros de vocación agroindustrial como la que tienen hoy la palma en el MM). Como señala con certeza Reis Bettina (2007), mediante las políticas proyectadas en documentos oficiales, como la *Estrategia de Fortalecimiento*, se está consolidando la cooperación internacional para el control territorial económico, social y poblacional.

Estas consideraciones nos llevan a un importante resultado que pone en evidencia que las diferencias entre Estados Unidos y la Comunidad Europea son más de forma que de fondo. Mientras la Comunidad Europea ha transitado progresivamente desde estrategias enfocadas en lo social hacia estrategias cívico-militares en el marco de la lucha contra la droga a través de su enfoque del desarrollo alternativo integral, las estrategias estadounidenses se han ido complementando desde un enfoque principalmente militar (Plan Colombia) con el fortalecimiento de acciones cívico-militares en el marco de la “lucha contra la droga”, en las cuales se destacan los programas “sociales” agenciados por Usaid. Más allá de los detalles, en esta última década dichas estrategias se ven claramente como el correlato necesario para el posicionamiento de los intereses globales, políticos y económicos estadounidenses y europeos, que se disputan en el escenario de la acumulación global. En este escenario adquieren importancia los tratados de libre comercio (TLC) firmados con Colombia.

### Aspectos críticos del modelo de desarrollo agroindustrial de la palma al que ha contribuido la cooperación europea

La década que terminó ha sido la más importante para el negocio palmero en el MM, mostrando una tendencia sostenida al alza: los territorios destinados a la palma aumentaron en 255,48% entre 2000 y 2009, con un crecimiento promedio anual de 6 295 hectáreas. Sin embargo, la importancia estratégica de la región para el cultivo de palma está asociada con la producción y los rendimientos: la producción tanto de fruto de palma como de aceites crudos de palma y palmiste ha pasado a ocupar el primer lugar a nivel nacional. Este hecho se explica por las transformaciones ocurridas en las formas de producción que han favorecido al gran capital mediante el aumento de los rendimientos por hectárea (4,73 t/ha), que son hoy los mejores entre las cuatro zonas de producción de palma en el territorio nacional, (ver Tabla 4 y Gráfico 1).

Tabla 4. Agroindustria palmera Zona Central, 2000-2009

Año	Área total*		Producción Aceite de Palma		Producción Aceite de Palmiste		Rendimientos (Ton/Ha)**	
	Ha	%**	Ton	%**	Ton	%**	Zona	País
2000	39.126	24,87	118.226	22,56	11.249	24,76	3,88	3,89
2001	44.227	26,08	122.041	22,29	12.717	25,55	3,79	3,95
2002	48.825	26,37	123.619	23,39	13.463	27,64	3,53	3,64
2003	52.946	25,17	122.835	23,32	13.286	26,70	3,32	3,50
2004	57.767	24,18	156.446	24,82	16.319	27,00	4,15	4,11
2005	62.845	23,27	177.458	26,88	17.082	26,81	4,19	4,03
2006	74.165	25,35	203.324	28,46	18.499	27,48	4,45	4,02
2007	77.594	25,28	223.324	30,46	21.288	31,33	4,57	3,67
2008	87.525	25,98	266.690	34,30	24.828	34,38	4,98	3,51
2009	99.960	27,73	272.000	33,90			4,73	3,40

Fuente: elaboración propia con datos Anuarios Estadísticos Fedepalma.

Además de los municipios del MM, la Zona Central incluye municipios de Norte de Santander, sin embargo, en éstos últimos la producción es marginal.

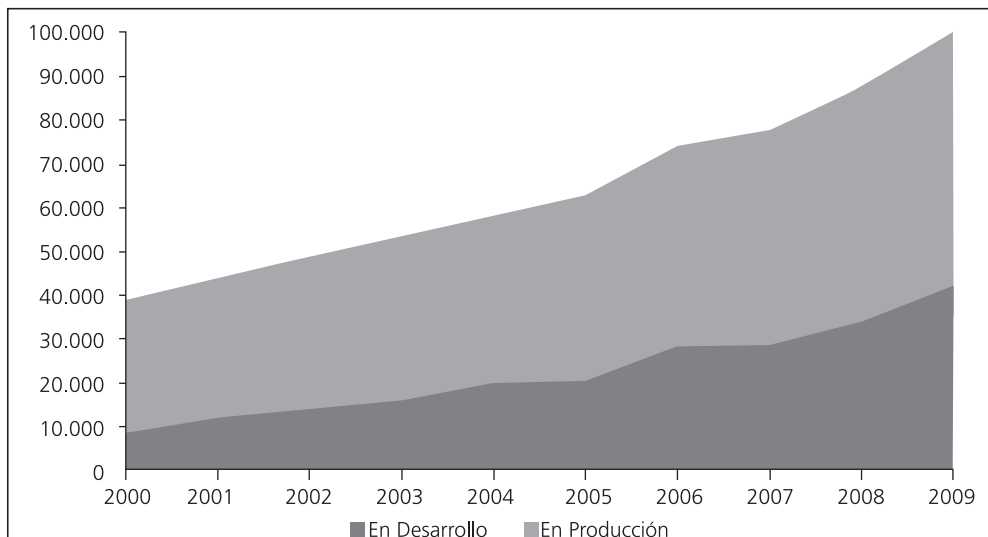
\*Área total = Área en producción + Área en desarrollo.

\*\*Proporción respecto del total nacional.

\*\*\*Rendimientos de la producción de aceite crudo de palma.

60

Gráfico 1. Extensión del área de palma de aceite en producción y en desarrollo, Zona Central 2000-2009 (en hectáreas)

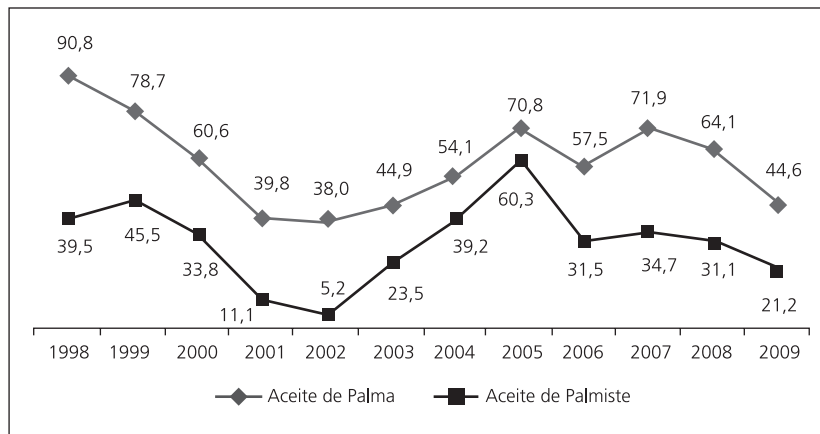


Fuente: elaboración propia con datos Anuarios Estadísticos Fedepalma.

En términos de la exportación del aceite de palma colombiano, Europa terminó el siglo pasado consumiendo casi la totalidad; el consumo disminuyó a comienzos de este siglo y repuntó nuevamente hasta alcanzar niveles superiores al 70%; desde entonces

ha mostrado una tendencia a la baja. Por su parte, las exportaciones de aceite crudo de palmiste a Europa llegaron a cerca del 50% de la producción al finalizar el siglo pasado, disminuyeron durante los primeros años de la década del 2000 y luego repuntaron hasta alcanzar su mayor nivel en 2005, para caer con el curso de la crisis. Por países, Reino Unido, España, Alemania, Países Bajos y Bélgica son los principales mercados.

Gráfico 2. Exportaciones de productos de palma desde Colombia hacia Europa (%)



Fuente: elaboración propia con datos Anuarios Estadísticos Fedepalma.

Es necesario advertir que las “virtudes” de la consolidación del modelo palmero en el MM están asociadas al desplazamiento forzado, el asesinato de líderes sociales y sindicales, y la articulación, no siempre benéfica, de los pequeños campesinos a la acumulación global. El PDPMM ha contribuido a consolidar este modelo y ha concertado los intereses europeos a través de la cooperación para el desarrollo alternativo gracias al programa de Palma Campesina. Si bien el acceso a la información es difícil para realizar un análisis pormenorizado de la contribución y el impacto de dicho programa, los elementos críticos que señalamos a continuación sobre el modelo palmero también se constituyen en un marco contextual del desarrollo del mismo.

La forma general que ha adoptado este modelo de desarrollo palmero incluye, de un lado, la creación de Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) que, en sentido estricto, pueden ser consideradas como producto de un proceso de “flexibilización laboral violenta” resultado de la acción paramilitar contra los sindicatos y de otro lado, las mal llamadas alianzas estratégicas, a través de programas como Palma Campesina del PDPMM.

Las limitaciones de estas formas de vinculación son bastantes, pero en general se puede afirmar que el negocio para las empresas palmicultoras consiste en trasladar los costos y riesgos de la producción a los pequeños propietarios. En primer lugar, los precios fijos para compra/venta de la producción se convierten en una carga para los

productores ante el comportamiento cíclico del mercado internacional y la dinámica especulativa que caracteriza la situación cambiaria (de la inestabilidad del precio da cuenta el hecho de que en 2008 se pagó a 373 000 pesos por tonelada y en 2009 disminuyó hasta 236 000 pesos por tonelada).

En segundo lugar, la vinculación de mano de obra nada tiene que ver con las empresas palmeras, ya que las CTA son las responsables de las garantías sociales de los trabajadores; además, la contratación se hace por cortos periodos y mediante un sistema de competencia entre las asociaciones, lo que tiende a poner en riesgo los lazos de solidaridad en el territorio. Este hecho resulta relevante si estamos hablando de zonas donde el conflicto armado persiste y donde las condiciones de exigibilidad de derechos y garantías laborales quedan frecuentemente incluidas en las lógicas de violencia<sup>7</sup>.

En tercer lugar, las empresas evitan también los costos asociados a la ineficiencia de grandes plantaciones y reducen los riesgos de crear derechos de propiedad en zonas de conflicto. Adicionalmente, este modelo representa una garantía para la acumulación en el sistema financiero, ya que las empresas que se asocian con pequeños productores son las garantes del pago de las obligaciones crediticias, pues descuentan directamente a los productores las cuotas de pago<sup>8</sup>.

Sobre el caso específico del PDPMM, la evaluación de su desarrollo en la región –encargada por el propio programa a Alfredo Molano Bravo (2009)– sintetiza las limitaciones del modelo de la llamada “Palma Campesina”, a partir de reuniones con pobladores beneficiarios en la comunidad Candelia en el municipio San Martín, al Sur del departamento del Cesar:

De esta suma [que paga la empresa palmera al productor] se descuentan las compras hechas en la cooperativa o tienda comunal, los abonos y los fungicidas que ha adelantado [la empresa] Palmas del Cesar –que tiene extractora–, el costo de transporte de la pepa a la extractora, el IVA [impuesto al valor agregado], el 4 x 1000 de la transacción [gravamen a los movimientos financieros] y hasta el precio del cheque con el que la empresa paga el saldo. Los abonos y los venenos tienden a encarecerse sostenidamente, no así el precio de compra, que es irregular. Se descuenta también la fruta muy verde o aquella que no llega pegada al pedúnculo sino suelta, y a veces es un descuento significativo. Entre campesinos, empresa de palma y bancos hay un acuerdo: la deuda la paga la empresa al banco por la derecha, es decir, el banco asegura la amortización. La deuda es subsidiada: el 40% lo asume el Gobierno, vía Acción Social –seguramente con dinero de Cooperación Internacional– y es presumible que la fruta sea comprada por una especie de monopolio, bien de una empresa o de un acuerdo entre varias [como la fruta se deteriora rápidamente una vez recogida, siempre se conviene el negocio con la empresa más cercana así los campesinos tengan “libertad” de elegir el comprador] [...] Los campesinos quedan en manos de una red financiera compuesta por empresas palmeras, entidades crediticias, Gobierno

7 Para un análisis del sindicalismo del municipio Puerto Wilches, departamento de Santander, ver López (2005).

8 Una descripción general de este modelo palmero se puede ver en el trabajo de Rugeles y Delgado (2003).

y Fundepalma<sup>9</sup>. Con todo, nos informaron que el saldo es alrededor de la mitad del precio de venta, un millón aproximado mensual. Es un dinero producido con mano de obra familiar en condiciones subsidiadas. Palmas del Cesar compra la fruta en un precio 17,5% menor que el precio de mercado (Molano Bravo, 2009: 137).

En su recorrido por la zona, Molano Bravo identificó que algunos de los patrones de desplazamiento y apropiación ilegal de territorios se siguen presentando. San Martín es un clásico pueblo de campesinos desalojados por las haciendas de ganado o de palma (la producción de esta última es controlada por Fundepalma y Palmas del Cesar) que hoy están empleados como jornaleros. En esta zona el gran concentrador de tierra es Álvaro Escobar, un antioqueño ganadero que sigue comprando tierras a cerca de 10 000 dólares la hectárea. En San Alberto, municipio del departamento del Cesar, el negocio palmero sigue estando en control total de Indupalma, empresa que ha sido objeto de reiteradas denuncias de violación de derechos en manos de integrantes del cuerpo de vigilancia privada de la empresa, al que los campesinos han relacionado con los grupos paramilitares.

Pese a ser presentada como una estrategia de sustitución de cultivos de uso ilícito, existe más bien una distribución territorial, las plantaciones de palma en el sur del departamento de Bolívar (zona cocalera del MM) ocupan tierras bajas, mientras que los cultivos de coca se plantan en tierras más altas, adentrándose en la Serranía de San Lucas. Ésta es una muestra más de las relaciones entre el impulso de proyectos agroindustriales y la militarización de la vida de los pobladores en el MM, por medio de la cruzada antinarcóticos.

El municipio Regidor es considerado como uno de los motores de la palmarización de la región y uno de los eventuales sitios donde podría funcionar una planta de biocombustibles. Ante el inminente riesgo de desplazamiento, en 2008 se creó el Comité Interinstitucional de Riesgo,<sup>10</sup> para proteger los predios rurales y el criterio aprobado para autorizar la compra de tierras es que éstas no se destinen al cultivo de palma. Sin embargo, el Comité es jurídicamente frágil. La alcaldesa se ha opuesto al Comité argumentando que podría inhibir las inversiones en palma y destituyó al párroco el 28 de febrero de 2008, luego de que el Comité tomara decisiones contrarias a los palmicultores, sustituyéndolo por un pastor evangélico entusiasta de la palmicultura (Molano Bravo, 2009: 105-106).

En cuanto a la transformación de los paramilitares en empresarios palmeros, es importante señalar que en 2009 alias 'Macaco', comandante paramilitar extraditado a Estados Unidos, ofreció entregar la empresa palmera Coproagrosur, con sede en el municipio Simití, sur del departamento de Bolívar, como parte de los bienes para la

9 Fundepalma es cofinanciada por Más Inversión para el Desarrollo Alternativo (Midas), programa ambiental de Usaid.

10 De este Comité hacen parte el gabinete municipal, el párroco, la Policía, el Ejército, Acción Social, el director del Hospital, la Personería, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Defensoría del Pueblo.

reparación de las víctimas. Esta empresa había recibido de Usaid y del Plan Colombia 161 000 dólares en 2004 para la siembra y el mantenimiento de 400 hectáreas de palma (*El Tiempo*, 02/06/2009). Mediante testaferros se ha logrado normalizar el ejercicio del poder paramilitar, transitando desde los episodios de acumulación por desposesión hacia episodios normales de acumulación o reproducción ampliada del capital.

También en el sur del departamento de Bolívar (en jurisdicción del municipio El Peñón), en el caso de la Hacienda Las Pavas, se ha repetido el patrón de despojo. Allí se presenta un intrincado conflicto jurídico por la propiedad de las tierras entre 123 familias campesinas (de la Asociación de Campesinos del Corregimiento de Buenos Aires Asocab) y las empresas Palmeras CI Tequendama y Aportes San Isidro (bajo el nombre Consorcio Labrados) del grupo Daabon, conglomerado de empresas agroindustriales de banano, café y palma, de la poderosa familia Dávila de Santa Marta. Este conflicto ha estado marcado por múltiples hechos violentos y ha generado el desplazamiento, por lo menos, en cinco ocasiones de los campesinos ocupantes. En los últimos años el Instituto Colombia de Desarrollo Rural declaró baldías las tierras con el fin de regularizar la propiedad de sus los ocupantes. El conflicto persiste porque las empresas han interpuesto actualmente más de una decena de recursos de nulidad con el fin de recuperar los predios.

64

## Consideraciones finales

Dentro del enfoque de análisis estructural del que hemos partido, la primera consideración en este trabajo ha sido que la cooperación internacional para el desarrollo debe ser analizada y re-situada dentro de la lógica más amplia del sistema internacional, pues es constitutiva de éste en la medida en que se articula a su sistema de poder político y económico (Sogge, 2002: 63). Dentro de este marco, Dubois (2000: 7 y ss.) agrega que en el análisis de la cooperación internacional para el desarrollo siempre está implicada una disputa socio-política, precisamente alrededor del concepto de desarrollo y el horizonte ético que asumen los agentes relacionados.

De esta manera, el trabajo presentado ha intentado mostrar el arreglo de elementos sociales, políticos y económicos que enmarcan la cooperación internacional, especialmente la europea, en la región del MM. Esta cooperación ha respaldado financieramente los proyectos que ha desarrollado tanto el PDPMM como el Laboratorio de Paz en el que dicho Programa participa activamente. Como hemos visto, los flujos de capital de la cooperación han sido importantes y continuos en la primera década del siglo XXI. Éstos han permitido la implementación de una serie de iniciativas que están relacionadas con una concepción específica del desarrollo regional. Aquí es en donde recae la importancia de proponer análisis tendientes a construir lecturas políticas de los flujos de capital en los proyectos de desarrollo territorial.



Como señalamos, el PDPMM ha sido un actor importante, incluso para la defensa de los derechos de los pobladores regionales. Un logro importante de este proyecto ha sido promover un cambio en las relaciones sociales en el que prime una concepción de derechos, de respeto a la vida, en medio de un contexto fuertemente dominado por la violencia producto del conflicto armado. En este sentido, el PDPMM ha contribuido enormemente al fortalecimiento del tejido social.

Pero la concepción del desarrollo que ha articulado al PDPMM también deja interrogantes. Quedan por responderse las preguntas siguientes: ¿hasta qué punto el PDPMM ha logrado evitar que la agenda europea de cooperación enganchada a la lucha contra las drogas y un desarrollo que promueve la agroindustria palmera como estrategia de sustitución de cultivos, se instale en el imaginario de desarrollo regional?, ¿de qué manera dicha concepción del desarrollo se vincula con las políticas del gobierno de Uribe, opuestas a las iniciativas de los pobladores de la región? y ¿en qué medida dicha agenda ha beneficiado a los pobladores, no solo en términos de ingresos sino de la concreción de un proyecto de desarrollo regional de largo plazo que permita articular la vida campesina, sus formas de producción y su organización social de ocupación del territorio? Sin duda, no es posible dar respuestas unívocas a estas preguntas y las mismas variarán de acuerdo a las voces y lugares de enunciación de quienes intenten responder.

Lo que podemos sostener con nuestra investigación es que con el respaldo de la cooperación europea (aunque no exclusivamente ésta) el PDPMM ha contribuido a implementar un modelo de desarrollo que ha favorecido la extensión de la agroindustria palmera en el MM a través de iniciativas como la Palma Campesina. A simple vista esto podría no representar un problema; sin embargo, dado el contexto regional, la extensión de la agroindustria palmera es una iniciativa marcada por un conjunto de problemáticas asociadas a violaciones de derechos humanos. Vale la pena aclarar que este modelo de desarrollo agroindustrial no es por sí mismo el único responsable de los problemas del MM. Ya la producción campesina se encontraba, y se encuentra hoy, con múltiples problemas para su desenvolvimiento, unos relacionados con la infraestructural otros relacionados con la falta de apoyo gubernamental a través de políticas agrarias.

Lo que podemos señalar es que el modelo palmero está lleno de problemas para los pobladores y que, en sentido estricto, no contribuye a agenciar buena parte de sus reivindicaciones históricas. Si bien la dinámica del conflicto armado ha cambiado, eso no quiere decir que los poderes de los grupos ilegales también. El poder de los grupos paramilitares (heredado por las mal llamadas “bandas criminales emergentes”) sigue siendo un factor que cohibe a los pobladores ejercer sus derechos y elevar sus reclamos de apoyo a los diferentes niveles del Gobierno. Las violaciones de derechos humanos, el desplazamiento forzado, el asesinato y la desaparición de líderes políticos y sociales siguen siendo el pan de cada día en la región, aunque en menor proporción.

La pregunta, que los mismos encargados del PDPMM y algunos consultores que han trabajado en él ya se han hecho, es si el modelo de desarrollo que se ha agenciado puede ser sostenible en el largo plazo para que los campesinos puedan conservar sus formas de vida; o si, por el contrario, el PDPMM con la financiación de cooperación internacional ha desplegado un conjunto de estrategias para acondicionar los territorios y la mentalidad de los pobladores, para hacer creer que no existen alternativas de desarrollo regional diferentes a la del cultivo de palma. Una alternativa agroindustrial que, como hemos visto, no es la que mejores resultados ha producido para la mayoría de pobladores.

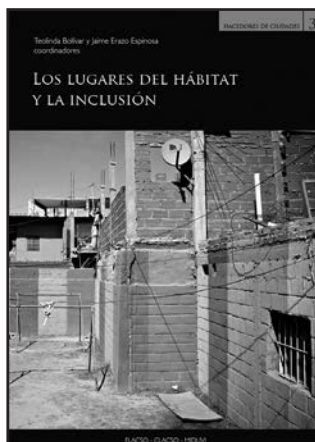
## Bibliografía

- Archila, Mauricio (2006). *Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio 1990-2001*. Bogotá: Colciencias, Cinep.
- Viloria de la Hoz, Joaquín (2009). "Economía y conflicto en el Cono Sur del Departamento de Bolívar". En *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, N° 110. Cartagena: Banco de la República de Colombia. Febrero.
- \_\_\_\_\_ (2007). "Minería y desarrollo económico en el Cesar". En *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, N° 85. Cartagena: Banco de la República de Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2005). "La economía del Cesar después del algodón". En *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, N° 59. Cartagena: Banco de la República de Colombia.
- Reis, Bettina (2007). "Cooperación para el control social y poblacional. El concepto de la cooperación civil-militar en el caso colombiano". Visita el 19 de Noviembre de 2007 en <http://tinyurl.com/lbd4v9n>
- Castañeda, Dorly (2009). "¿Qué significan los laboratorios de paz para la unión europea?". *Colombia internacional*, N° 69: 162-179.
- Comunicado Público de la Comunidad de Paz San José de Apartadó, Antioquia Colombia, junio 12 de 2005, "La verdad y la transparencia no son ambigüedad ni confusión". Visita el 12 de febrero de 2012 en <http://tinyurl.com/mj53jmm>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) (2009). "Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US\$ 7.812.500 dólares o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar la segunda fase del programa 'Paz y Desarrollo'". *Documento Conpes*, N° 3566. Bogotá: Conpes.
- \_\_\_\_\_ (2005). "Importancia estratégica de los laboratorios de paz en Colombia desarrollados con la cooperación financiera no reembolsable de la Comunidad Europea". *Documento Conpes*, N° 3395. Bogotá: Conpes.

- \_\_\_\_\_ (2004). “Autorización a la nación para contratar una operación de crédito externo hasta por un monto de Us\$30 millones, o su equivalente en otras monedas, con destino a la financiación del programa ‘Paz y Desarrollo’”. *Documento Conpes*, N° 3278. Bogotá: Conpes.
- El Tiempo* (2005). “Uribe es de centro dice su mano derecha”. En *El Tiempo*, 1 febrero 2005. Visitado el 15 de enero de 2012 en <http://tinyurl.com/m28glkn>
- \_\_\_\_\_ (2009). “Empresa De ‘Macaco’, Colada En Plan Colombia”. En *El Tiempo*, 2 junio 2009. Visita el 1 de julio de 2012 en <http://tinyurl.com/kt8zr73>
- Estrada Álvarez, Jairo (2010). “Transformaciones del capitalismo en Colombia. Dinámicas de acumulación y nueva espacialidad”. *Espacio Crítico*, No. 12: 2-21.
- Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma) (2000-2010). *Anuario estadístico. Años 2000-2010*. Bogotá: Fedepalma.
- Harvey, David (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Ediciones Akal.
- \_\_\_\_\_ (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Ediciones Akal.
- Medina Gallego, Carlos (1990). *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Origen, desarrollo y consolidación: El caso “Puerto Boyacá”*. Bogotá: Documentos Periodísticos.
- Molano Bravo, Alfredo (2009). *En medio del Magdalena Medio*. Bogotá: Cinep, PDPMM, Cordaid.
- Molano Cruz, Giovanni (2009). “El apoyo de la unión europea a los programas de desarrollo alternativo en Colombia: Cooperación para el combate contra el terrorismo y el tráfico ilícito de estupefacientes”. *Análisis Político*, Vol. 22, No. 66: 100-122.
- Loingsigh, Gearóid (2004). *La estrategia integral del paramilitarismo en el Magdalena Medio de Colombia*. Bogotá: Sinaltrainal.
- López, Magda Beatriz (2005). “Puerto Wilches: sindicatos y actores políticos armados, 1996-2002”. *Controversia*, No 185: 107-130.
- Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) (1995-1996). *Documentos de diagnóstico elaborados por varios autores*. Visita el 20 de noviembre de 2011 en <http://tinyurl.com/ll4o4lh>
- Sogge, David (2002) *Dar y tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Rugeles, Laura y Claudia Delgado (2003). “La construcción de lo público desde el sector local productivo colombiano. La especificidad de los activos en palma de aceite y ganadería: un análisis regional comparado”. *Instituciones y Desarrollo*, No. 14-15: 271-307.

## Ediciones de FLACSO - Ecuador

---



Serie Edición Especial

---

### Los lugares del hábitat y la inclusión

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo (Coords.)

FLACSO Sede Ecuador, 2013

607 páginas

---

Los Hacedores de Ciudades son hombres y mujeres cuya cultura popular, producto de las mezclas de todos aquellos que vivían y otros que han llegado a nuestros territorios, han hecho de lugares declarados como no aptos, lugares donde vivir y han creado, dentro de nuestras ciudades la extensión de lo distinto. Son hombres y mujeres cuyo trabajo, el que tienen para aportar, junto al de otros y otras de su misma condición, les ha permitido producir interesantes y sin duda bellos espacios donde convivir. Los profesores miembros del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso emprendemos la tarea de describir e interpretar el hábitat popular y la inclusión social, abriendo posibilidades para que experimentados y debutantes líderes populares e investigadores hablen sobre “hacer ciudad” de muy diversos modos.

# Cooperación china en América Latina. Las implicaciones de la asistencia para el desarrollo

## *China's Cooperation in Latin America: Implications for Development Assistance*

Adriana Erthal Abdenur

PhD por Princeton University. Coordinadora general del Centro de Estudios e Investigaciones sobre los Brics y profesora del Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río, Brasil.

Correo electrónico: abdenur@puc-rio.br

Danilo Marcondes de Souza Neto

Candidato a PhD, Departamento de Política y Estudios Internacionales, University of Cambridge, Reino Unido.

Correo electrónico: dm595@cam.ac.uk

Fecha de recepción: febrero 2013

Fecha de aceptación: junio 2013

### Resumen

En el último decenio, la cooperación china en América Latina y el Caribe ha ganado fuerza, impulsada no solo por el comercio creciente, sino también por los vínculos políticos, tecnológicos, culturales y de seguridad que se han diversificado progresivamente. Si bien esta cooperación ha generado beneficios tangibles, también ha provocado nuevas dinámicas de competencia, incluso entre los actores involucrados en la asistencia para el desarrollo. Este artículo examina algunos de los impactos de la cooperación china, a partir de la investigación sobre los riesgos y oportunidades, tanto como las reacciones de los donantes respecto al involucramiento chino. Nuestro análisis destaca cuatro tendencias que se pueden intensificar debido al aumento de la cooperación china en la región: cambios de prioridades, desplazamiento de donantes, exclusión de la sociedad civil y fragmentación regional.

*Descriptores:* China, desarrollo, cooperación, América Latina y el Caribe, Sur-Sur, asistencia.

### Abstract

Over the past decade, Chinese cooperation in Latin America and the Caribbean has gained momentum, propelled not only by growing trade, but also by increasingly diverse political, security, technological, and cultural ties. While this cooperation has brought tangible benefits, it has also generated new dynamics of competition, including among the actors involved in development assistance. This article examines some of the effects of Chinese cooperation, looking at the risks and opportunities as well as other donors' reactions to China's involvement. Our analysis highlights four key trends that may be intensified by an upsurge in Chinese cooperation: priority shifts, donor displacement, civil society exclusion, and regional fragmentation.

*Key words:* China, Development, Cooperation, Latin America, South-South, Assistance.

## Introducción

Durante los últimos diez años, la cooperación china en América Latina y el Caribe (ALC) ha ganado fuerza, impulsada no solo por el comercio creciente, sino también por los vínculos políticos, tecnológicos, culturales y de seguridad que se han diversificado progresivamente. Si bien esta cooperación ha brindado asistencia necesaria y ha generado beneficios tangibles para muchas partes de la región, también ha provocado tensiones y competencia. El presente artículo examina varios de los efectos de la cooperación china dentro de un grupo de actores en ALC; específicamente, analizamos el impacto de esta cooperación en las estrategias y en el comportamiento de los principales actores de la asistencia para el desarrollo (AD), tanto como las oportunidades y riesgos que puede generar un aumento importante en la cooperación china en la región (señalado por fuentes oficiales chinas desde 2012<sup>1</sup>).

Nuestro objetivo no es especular sobre los efectos generales de esta propuesta para el desarrollo de la región, lo cual es una tarea que cae fuera del ámbito del presente artículo. Más bien, buscamos identificar algunos de los beneficios y dificultades de las actividades chinas en América Latina y el Caribe para una amplia gama de organismos donantes del Sur y del Norte, organizaciones multilaterales e instituciones socias (incluso entidades del sector privado y civil) que ayudan a dar forma a la asistencia para el desarrollo en la región. Más específicamente, nos enfocamos en dos dimensiones interrelacionadas de la cooperación china con ALC: la primera es la experiencia concreta acumulada por China en ALC hasta el momento y los mecanismos a través de los cuales otros actores de asistencia para el desarrollo toman en cuenta el rol de China en sus estrategias de desarrollo. Adicionalmente, examinamos la creciente influencia china en la asistencia para el desarrollo de forma más amplia, especialmente a través de su participación en conversaciones multilaterales sobre las normas que regulan la asistencia (incluyendo los debates sobre la “eficacia de la ayuda” de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE). Encontramos que, mientras China ofrece financiamiento abundante y rápido para proyectos de desarrollo en la región, también trae cuatro riesgos claves: cambios de las prioridades temáticas, desplazamiento de donantes, exclusión de la sociedad civil y fragmentación regional.

Es importante entender el impacto continuo de China en la ecología de los actores de la asistencia para el desarrollo en ALC por dos razones principales. Desde una perspectiva académica, la abundante literatura sobre políticas de asistencia, que incluye el análisis de la motivación y estrategias de los donantes, ha prestado poca atención al tema de China como proveedora de asistencia; los pocos estudios que consideran este tema se enfocan en la presencia china en África. El presente estudio

1 “En la Cepal, El Primer Ministro de China propuso un foro de cooperación de alto nivel con América Latina y el Caribe” Comunicado de Prensa de CEPAL, 26 junio 2012. Disponible en <http://tinyurl.com/k2kbfnl>

se basa en la idea de que existe un cambio geopolítico importante –la influencia creciente de China en el mundo– que incide sobre los cálculos estratégicos de los actores principales de la asistencia para el desarrollo en ALC. Además, este estudio tiene implicaciones para las políticas, tanto de donantes como de beneficiarios. Los donantes tienen que adaptarse a las cambiantes circunstancias dentro y fuera del campo del desarrollo y la visibilización del papel jugado por China ayudará a estas organizaciones a reajustarse. Pero, fundamentalmente, los cambios en la asistencia para el desarrollo tienen profundas implicaciones respecto al bienestar de los latinoamericanos.

Es particularmente importante examinar el rol de China en la asistencia para el desarrollo en ALC porque desde 2012 el gobierno de ese país ha evidenciado su deseo de aumentar sustancialmente sus vínculos de cooperación con la región. En junio de 2012, durante una visita a Latinoamérica, el Primer Ministro, Wen Jiabao, propuso la creación de un Foro para la Cooperación entre China y América Latina, y ofreció 1500 millones de dólares en préstamos iniciales –es decir, más que el monto total de ayuda para ALC del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) en 2010 (OCDE, 2012a)–. La escala de la propuesta demuestra que la cooperación china podría cambiar el ámbito de la asistencia para el desarrollo en ALC de modo similar a lo que ya ha sucedido en África.

## Asistencia para el desarrollo en América Latina y el Caribe: un ámbito complejo de actores

Si bien es difícil valorar la cooperación china en ALC, es posible sostener que ésta ya ha tenido un impacto en la región. Si bien Estados Unidos sigue siendo su mayor socio comercial, China le sigue de cerca y el comercio entre China y ALC creció de 1000 millones de dólares en el año 2000 a 2420 millones en 2011 (Zhang, 2012). A pesar del creciente desequilibrio comercial a favor de China, que principalmente importa materia prima y exporta bienes manufacturados, la importancia de este país en relación con otros socios comerciantes es cada vez más evidente. China se encuentra posicionada para superar a la Unión Europea como la segunda fuente más grande de bienes manufacturados en ALC (Cepal, 2011). Además, China encabezó el reciente arranque de inversión extranjera (Cepal, 2010) en América Latina. Entre 2005 y 2010, los bancos estatales chinos prestaron 75 000 millones de dólares a la región – más que el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Exportaciones e Importaciones de los Estados Unidos–. Solamente en 2010, las inversiones extranjeras directas chinas en ALC llegaron a 15 000 millones, de las cuales el 90% estuvo dirigido a industrias extractivas –una tendencia que es consistente con el análisis más amplio de la asignación de asistencia china– (Gallagher, Irwin y Koleski, 2012; Tan y Bueno de Mesquita, 2013). Esta tendencia también demuestra

las relaciones difusas entre las inversiones y la asistencia brindada por los llamados donantes Sur-Sur.

Aunque la cooperación china en ALC (descrita con mayor detalle a continuación) ha crecido radicalmente durante la última década, su importancia creciente ocurre dentro de un ámbito dinámico y de diversos actores. A pesar de la crisis económica global, los donantes del Norte y las organizaciones multilaterales siguen siendo los principales proveedores de ayuda para ALC; esto se refleja en los flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD). En 2010 los principales donantes bilaterales de la región, en orden de los montos abonados, fueron EEUU, con un promedio de 2200 millones durante el periodo 2008-2010; seguido por España, Alemania, Canadá, Francia, Noruega, Holanda, Suecia, Suiza y el Reino Unido. De lejos, el mayor donante multilateral es la Unión Europea; otros incluyen el Fondo para Operaciones Especiales del BID, el Banco Mundial y las agencias de las Naciones Unidas. Sin embargo, estas estadísticas no incluyen la asistencia proporcionada por las ONG del Norte y los actores del sector privado –empresas y fundaciones como la Fundación de Bill y Melinda Gates, y la Fundación Ford, ambas con programas en ALC–.

En 2010, el principal país receptor en ALC era Haití, cuya porción, del total de fondos, se ha triplicado desde el terremoto de enero de 2010; le siguen Colombia, Nicaragua, Bolivia, Honduras, Brasil, Guatemala, México, El Salvador y Perú (OCDE, 2012b). En todos estos países, los donantes del Norte se han enfocado en programas sociales como educación y salud, –incluyendo los relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio–, programas económicos y cuestiones humanitarias. Estos donantes han impuesto condiciones de gobernanza y transparencia a su asistencia.

La cooperación Sur-Sur, por parte de los antiguos receptores (Brasil, México, Argentina, Venezuela y Colombia) ha crecido sustancialmente durante la última década, impulsada por políticas exteriores más asertivas e intereses económicos crecientes en el exterior (Mawdsley, 2012). Las comparaciones directas con la asistencia oficial al desarrollo (AOD) pueden generar confusión porque los donantes utilizan definiciones amplias de lo que constituye asistencia y cooperación. Por ejemplo, la definición de lo que constituye para China cooperación para el desarrollo es compleja porque este país no utiliza la definición oficial del CAD para la AOD. La cooperación china involucra una mezcla compleja de préstamos en condiciones no concesionarias, créditos a la exportación, ayuda humanitaria, proyectos de infraestructura, inversiones económicas y asistencia técnica en los campos de salud, educación y agricultura –de manera similar a lo que implementan otros donantes que no son del CAD, como Brasil e India. Sin embargo, la importancia creciente de estos donantes se refleja en el fortalecimiento de los organismos de coordinación, entre ellos, la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC) de México y la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), que realiza el 50% de su cooperación en ALC (Cabral y Weinstock, 2010).



Otros donantes que no pertenecen al CAD también son activos en ALC, lo cual refleja el rol cada vez más importante de países de ingreso medio como proveedores de asistencia fuera de sus regiones (Kharas, 2007). A China se suman Rusia, India, Corea del Sur, Turquía e Irán (entre otros), quienes han fortalecido sus vínculos de cooperación con sus socios latinoamericanos y caribeños. Aunque Taiwán ha sido reemplazado por China en varios países latinoamericanos, Taipéi todavía brinda asistencia técnica y humanitaria a Centroamérica. Al igual que China, estos donantes no necesariamente se ajustan a las normas del CAD. A pesar de que México se ha incorporado a la OCDE, ni México ni Brasil (que no es miembro) forman parte del CAD y, como China, dudan en aceptar los principios de la Declaración de París, que son percibidos como dominados por una visión desde el Norte —de todos modos firmaron el documento no como donantes sino como beneficiarios (Paulo y Reisen, 2010)—. Mientras algunos estados ALC están tratando de coordinar una agenda común de asistencia para el desarrollo, los principales actores regionales, particularmente Brasil, se han distanciado de los esfuerzos para coordinar posturas.

En adición a la multitud de actores estatales (ministerios y otras instituciones nacionales, gobiernos provinciales y municipales, así como otras agencias sub-nacionales), la cooperación Sur-Sur dentro de ALC también involucra a actores no estatales. El sector privado se ha transformado en un actor cada vez más activo, aunque su rol en la cooperación no esté claramente definido. Empresas constructoras brasileñas realizan importantes proyectos de infraestructura en ALC a través de amplios acuerdos de cooperación y muchas veces con financiamiento a las exportaciones del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil. Empresas multinacionales como Vale y Petrobras (una empresa de economía mixta) se han convertido también en actores importantes en proyectos gestionados por el Estado a través de programas y fundaciones de responsabilidad social empresarial.

La históricamente robusta sociedad civil de ALC, la cual ha jugado un rol fundamental en la democratización de la región y durante el periodo de ajustes estructurales, también está involucrada en la cooperación. Las ONG, instituciones de investigación, organizaciones religiosas y sindicatos se han hecho particularmente relevantes en la implementación y monitoreo de los programas sociales de las agencias donantes. Entidades de la sociedad civil también realizan sus propios proyectos de cooperación, a veces circunvalando completamente los canales estatales y trabajando a través de redes de intercambio de conocimientos. Algunas organizaciones han jugado un papel indispensable durante las crisis humanitarias, especialmente desde el terremoto de 2010 en Haití; otras (a veces con fondos de países del Norte) están trabajando para fortalecer el rol de la sociedad civil en la cooperación Sur-Sur o cuestionar la transparencia y legitimidad de la asistencia en conjunto (tres entidades de la sociedad civil brasileña enviaron representantes a la delegación brasileña del 4to Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en Busan, Corea del Sur, en

2011)<sup>2</sup>. Algunas organizaciones son muy críticas del CAD, mientras otras cuestionan las prácticas sociales, ambientales y de evaluación de la cooperación Sur-Sur. Grupos brasileños han expresado su preocupación en relación con el impacto del gasto de la cooperación brasileña en el financiamiento público de iniciativas domésticas, en tanto ciertos activistas señalan que a pesar de que la ABC dependa frecuentemente de las organizaciones de la sociedad civil para implementar proyectos, éstas tienen poco poder en términos de la formulación de políticas extranjeras<sup>3</sup>.

La asistencia para el desarrollo en América Latina se caracteriza además por cambiantes configuraciones institucionales. Algunas iniciativas regionales de gran escala han languidecido, mientras pequeños acuerdos comerciales y de cooperación proliferan (incluso acuerdos de libre comercio con China). Hugo Chávez solicitó en varias ocasiones que la Organización de los Estados Americanos (OEA) fuera disuelta, especialmente desde la crisis política en Honduras en 2009; la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) fue fundada como una alternativa. Mercosur (Mercado Común del Sur) ha sufrido una fragmentación política, especialmente tras la suspensión de Paraguay en 2012. A la vez, nuevos agrupamientos subregionales han emergido, entre ellos la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y el Consejo de Seguridad Sudamericano (CDS). La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) actualmente está llevando adelante varios trabajos de infraestructura, pero todavía le queda por demostrar su capacidad a través de la finalización de grandes proyectos. El Banco del Sur, proyecto iniciado en 2009, planea invertir en programas sociales y en infraestructura, pero esto aún no se ha puesto completamente en marcha.

74

## La cooperación china en ALC

Aunque China ha cooperado con otros países para su desarrollo desde la década del cincuenta, se convirtió en un actor importante a nivel global solamente después de la Guerra Fría, sobre todo desde el momento en que el gobierno empezó a fomentar activamente la internacionalización de las empresas chinas en los años noventa. Desde entonces, no solo que el alcance y el estilo de las prácticas de cooperación china traen nuevos beneficios y tensiones para las poblaciones locales, sino que otros donantes han empezado a incorporarlas también en sus cálculos políticos. Como resultado, la influencia china ha crecido sustancialmente en el Sur global, donde se presenta como un país amigo en desarrollo que busca una “situación beneficiosa para todos (*win-*

2 “Cooperação Sul-Sul, sociedade civil e setor privado são destaques no 4º Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda”. En *Abong Report* N° 494, 20 diciembre 2011 en <http://tinyurl.com/l3nfn4n>

3 Notas de la reunión “Brasil, BRICS y la participación ciudadana” que tuvo lugar el 27 noviembre 2012 en la Secretaría de la Presidencia en São Paulo.

win situation)”. El *Libro Blanco sobre Ayuda Extranjera* de 2011 de China enfatiza la relevancia de tales iniciativas de cooperación para los objetivos de desarrollo de este país, mientras destaca su rol como una potencia emergente responsable (Consejo del Estado, 2011). El gobierno chino frecuentemente cita los principios de no injerencia, no condicionalidad y beneficio mutuo para contrastar su forma de cooperación con la ayuda del Norte. Al mismo tiempo, y de modo similar al de otros países, China utiliza la asistencia para avanzar en sus metas económicas y objetivos políticos en el exterior e incluso para asegurarse recursos naturales y reducir la influencia de sus rivales. La prensa de países occidentales consideró la visita de Xi Jinping a Trinidad y Tobago, Costa Rica y México, en junio de 2013, como motivada parcialmente por el deseo de contrarrestar los vínculos históricos de Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe<sup>4</sup>.

En el caso de ALC, es importante entender la cooperación china en términos de la creciente trascendencia que China atribuye a la región desde el inicio de las reformas económicas chinas. Al final de los ochenta, Deng Xiaopong declaró que las relaciones entre China y América Latina eran un ejemplo de relaciones Sur-Sur en función de los negocios conjuntos, transferencia de tecnología y beneficio mutuo (Reiss, 2000). Hitos significativos tuvieron lugar a principios de los noventa, cuando el Presidente Yang Shangkun se convirtió en el primer jefe de Estado chino en visitar la región. Otras visitas de importancia siguieron en 1995, cuando el presidente Li Peng hizo una gira por América Latina y el Caribe, y en 2001, cuando el presidente Jiang Zemin visitó la región y enfatizó en la cooperación Sur-Sur. El presidente Hu Jintao estuvo en ALC en 2004, 2005, 2008 y 2010, y Beijing ha sido anfitriona de varias visitas de los jefes de Estado de países de ALC (Yeh, 2008). Un documento de políticas dirigidas a ALC, de 2008, establece los intereses estratégicos de China en su cooperación con ALC (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008). Desde la perspectiva china, esta cooperación sirve no solo para avanzar en las relaciones económicas, sino también en los objetivos geopolíticos e incluso para erosionar el poder de los Estados Unidos sin confrontarlos directamente (Yang y Chen, 2010). A nivel político y diplomático, ALC (como África) ofrece a China una manera de ampliar el apoyo del que disfruta en organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas. En relación con la política de “Una sola China” de Beijing, ALC puede ser más importante que África: mientras África tiene más votos en la Asamblea General de las NNUU, la mayoría de los países que reconocen a Taiwán (12 de 23) están en Centro América y el Caribe, frente a cuatro países africanos que mantienen relaciones con Taiwán<sup>5</sup>.

Las acciones cada vez más proactivas de China con respecto a ALC no solamente consolidan nuevas asociaciones, sino que también abren el camino para las empresas chinas. La ecología regional de actores en la asistencia para el desarrollo ha cambiado,

4 Ver, por ejemplo, el artículo “From Pivot to Twirl”. En *The Economist*, 8 junio 2013. Visita 15 de junio del 2013 en <http://tinyurl.com/kbepdsy>

5 “List of Taiwan’s diplomatic allies”, en <http://tinyurl.com/mrdyse7>

aunque, a diferencia de África, en ALC todavía no existen indicaciones de una “carretera de ayuda” encabezada por China<sup>6</sup>. Hasta el momento, se ha sentido el impacto de este país de dos maneras: primero, a través de sus prácticas concretas y su experiencia acumulada en ALC y, segundo, a través del rol de China en las conversaciones multilaterales sobre la asistencia para el desarrollo.

En 2009, China adjudicó 13% de su asistencia extranjera a ALC, frente al 46% colocado en África y 33% en Asia (Consejo de Estado, 2011). El Ministerio de Comercio y el Banco de Importación y Exportación de China gestionan la mayoría de estos fondos. La cooperación china no es uniforme a lo largo de la región, sino que varía de acuerdo con los recursos, instituciones, intereses y políticas locales (Ellis, 2009; Gallagher y Porzecansk, 2010; Santiso, 2007). El gobierno chino ha hecho esfuerzos para fortalecer los vínculos con estados claves en la región por medio del diálogo y alianzas estratégicas. China ha prestado 10 000 millones de dólares a la empresa brasileña Petrobras y 20 000 millones a Venezuela, préstamos que serán reembolsados en forma de petróleo. Ecuador, una fuente prometedora de petróleo, y Chile, un importante socio comercial, también han recibido un trato especial junto con desembolsos importantes. En algunos casos, China ha utilizado la asistencia para desplazar a Taiwán de la región (una preocupación estratégica y continua de China, pues, como se ha dicho, 12 países de ALC mantienen relaciones diplomáticas con Taipéi). La estrategia ha tenido cierto éxito: en 2004, Dominica cambió el reconocimiento de Taiwán por el de la República Popular China (RPCh); en 2005, Granada siguió el ejemplo, y en 2007, Costa Rica cambió también de bando. Entre los países latinoamericanos y caribeños que formalmente reconocen a Taipéi, muchos tienen vínculos crecientes con la RPCh o buscan activamente su cooperación. Honduras, por ejemplo, anunció a finales de 2012 que buscaría relaciones comerciales con Beijing, una acción criticada por el gobierno de Taiwán<sup>7</sup>. Además, en 2013 funcionarios hondureños señalaron que el país debía crear vínculos con la RPCh en función de que el país es miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con el motivo de aprovechar oportunidades comerciales y de inversión (Kaiser, 2010)<sup>8</sup>.

A diferencia del enfoque en programas sociales de los donantes del Norte, China ha hecho grandes inversiones en ALC en la explotación minera, la exploración de petróleo y la infraestructura relacionada. Una parte de la infraestructura de transporte apoyada por China va dirigida a aumentar la integración subregional. China le ha prestado 10 000 millones de dólares a Argentina para el mejoramiento de sus trenes subterráneos y ferrocarriles, incluyendo una línea hacia Bolivia (Kaiser, 2010).

6 “Paving the Road to Prosperity: Japan focuses on infrastructure aid once again, this time in Africa” en <http://tinyurl.com/l44ydar>

7 “Honduras plans to office in China unacceptable to Taiwan Minister of Foreign Affairs”. En *Honduras News*, 23 diciembre 2012. Disponible en <http://tinyurl.com/marsyg8>

8 “Honduras open to diplomatic ties with China: Minister”. En *The Straits Time*, 17 de mayo del 2013. Disponible en <http://tinyurl.com/lv95fuy>

La empresa nacional de electricidad State Grid está participando en la fase inicial de selección de ofertas para una línea ferroviaria de alta velocidad entre Río de Janeiro y São Paulo. Empresas chinas construyeron el gasoducto Gasene, en Brasil, y otras tantas están realizando ofertas para la construcción de la represa Belo Monte. En Surinam, China ha prometido invertir 6000 millones de dólares en un puerto de aguas profundas y una carretera, con el objetivo de facilitar el comercio entre ALC y China. Este fuerte énfasis de la inversión en infraestructura puede haber influido en el BID y su aumento de iniciativas en infraestructura.

China también ha aumentando su cooperación militar con ALC. Hasta hace poco, este país proveía de equipos no mortíferos y de apoyo logístico a la región (Marcella, 2012). Sin embargo, existe evidencia de que esas ventas y subvenciones se han diversificado. En 2012, Venezuela pidió ocho helicópteros chinos Z-9C/D que se utilizan para la guerra antisubmarina y para misiones de búsqueda y rescate. Con el encargo reciente de su primer portaaviones, el Liaoning, China también estableció un acuerdo de cooperación para la capacitación de personal de portaaviones con Brasil (Thaler, 2010). El Foro de Alto Nivel para la Defensa de China y América Latina, creado en noviembre de 2012 con la presencia de líderes militares de seis países latinoamericanos, puede fortalecer tales vínculos<sup>9</sup>.

En adición a sus socios estratégicos, China también ha ofrecido su cooperación y asistencia económica a un pequeño grupo de países latinoamericanos que han estado sumidos en la pobreza por mucho tiempo. Algunos países latinoamericanos forman parte de los 49 países más pobres del mundo, los cuales se han beneficiado del programa de condonación de préstamos de China<sup>10</sup>. En 2006, China canceló la deuda de Guyana, que debía pagarse en 2004, y la de Bolivia, que vencía en 2007 (Hongbo, 2011). Algunos países pequeños, como Dominica, parecen estar pidiendo préstamos con la esperanza de que eventualmente sean condonados<sup>11</sup>.

Adicionalmente, China se ha acercado activamente a países cuyas relaciones con Estados Unidos y los donantes europeos últimamente han sufrido tensiones debido a diferencias políticas profundas o a desacuerdos episódicos. Así, China ha provisto a Cuba de más de 70 proyectos de cooperación para el desarrollo en las áreas de salud, agricultura, educación y exploración de petróleo (Feinberg, 2011). El presidente Hugo Chávez, cuando aceptó un préstamo chino de 20 000 millones, contrastó la asistencia china con la ayuda de los países del Norte, diciendo que el préstamo chino “no tenía nada que ver con los injustos” términos impuestos por las agencias multi-

9 “China a América Latina fortalecerá relações militares”, Embaixada da RPC no Brasil, 21 noviembre 2011. Disponible en <http://tinyurl.com/kh57xjc>

10 “China forgives 377 foreign debts”. En GB Times, 2 de diciembre del 2008. Disponible en <http://tinyurl.com/mp-p7l48>

11 “State house construction will go ahead as planned—Timothy”. En Dominica News Online, 6 de febrero del 2011. Disponible en <http://tinyurl.com/mjzp66g>

laterales como el FMI, anteriormente prestador de Venezuela<sup>12</sup>. En 2012, justo después de que Estados Unidos suspendiera 3 millones de dólares de ayuda a Nicaragua como parte de su campaña de presión contra el Presidente Daniel Ortega, y a pesar de los vínculos formales con Taipéi, China lanzó una ambiciosa iniciativa de objetivos de cooperación con Nicaragua, incluso planes para un canal seco, que costaría 30 000 millones de dólares (Valladares, 2012). En 2005, empresas chinas entraron en los mismos campos de petróleo que US Occidental Petroleum había abandonado en Ecuador. El desplazamiento de donantes también se evidencia en la cooperación militar: el Ejército boliviano, antes dominado por oficiales entrenados en Estados Unidos, fue purgado por el presidente Evo Morales, quien desde entonces fortaleció relaciones con China. De este modo, el país asiático ha ocupado –tanto política como literalmente– los espacios que los donantes de países del Norte y sus socios han dejado vacantes.

El impacto del involucramiento de China en las iniciativas regionales de ALC todavía es ambiguo. En 1997, China prohibió inicialmente la creación de una misión de las Naciones Unidas para monitorear el acuerdo de paz en Guatemala por sus relaciones con Taiwán. Era la primera vez que China utilizaba su poder de voto en el Consejo de Seguridad en 25 años<sup>13</sup>. La misión fue aprobada después de que Guatemala dejara de apoyar la aplicación a las Naciones Unidas hecha por Taiwán. Años después, parece que China ha cambiado de opinión, pues en 2004 China envió policías para la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) y envió asistencia adicional después del terremoto en 2010, a pesar de las relaciones entre Haití y Taiwán (para finales de 2012, China se había retirado progresivamente de la Minustah<sup>14</sup>). China se hizo miembro del BID a inicios del 2009, con una contribución inicial de 350 millones a una variedad de programas, y tiene el estatus de observador permanente, tanto como un fondo común de cooperación en la OEA. Este país no ha tenido mucho éxito en sus intentos de forjar relaciones con el Mercosur, aunque la suspensión de Paraguay (que mantiene relaciones con Taipéi) en 2012 podría posibilitar la negociación de un acuerdo entre el Mercosur y China. A finales de 2012, los líderes del Mercosur reiteraron su interés en fortalecer las relaciones comerciales y los vínculos de inversión con China<sup>15</sup>.

Aún donde los países donantes del Norte mantienen una presencia importante, la cooperación china ha empezado a sustituirlos en sectores y espacios específicos. Esta

12 “Venezuela Receives First Installment of \$20 Billion Chinese Loan”. En *Latin American Herald Tribune*. Disponible en <http://tinyurl.com/kvmlt3z>

13 “China, in Rare U.N. Veto, Bars Guatemala Mission”. En *New York Times*, 11 de enero de 1997. Disponible en <http://tinyurl.com/nxwxfy9>

14 “UN Mission’s Contributions by Country”. En *United Nations*, 31 de diciembre del 2012. Disponible en <http://tinyurl.com/ksdvkam>

15 “Mercosur looks to enhance economic ties with China, EU”. En *Xinhua*, 8 de diciembre del 2012. Disponible en <http://tinyurl.com/kutvtdo>

tendencia ocurre durante un periodo en el que muchos de los donantes están bajo presiones políticas o presupuestarias vinculadas con la crisis económica, han reducido o reestructurado sus roles en la asistencia para el desarrollo y buscan delimitar nuevas prioridades temáticas (especialmente oportunidades económicas y de seguridad). En marzo de 2011, por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos envió una carta al Parlamento en la se definieron recortes presupuestarios para la asistencia, un cambio del sector social al sector económico y un enfoque en “oportunidades para las iniciativas privadas”. La lista de beneficiarios de ayuda fue reducida, quedando completamente excluida ALC (aunque el Ministerio recomendó que la presencia holandesa en Colombia, Guatemala y Nicaragua no fuera eliminada completamente por motivos de estabilidad regional)<sup>16</sup>. Esta carta señala “estrategias de salida” detalladas que describen maneras de terminar las alianzas de desarrollo establecidas (Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, 2011).

Reino Unido y Estados Unidos también redujeron su asistencia a ALC, abriendo caminos nuevos para China. Reino Unido recortó su ayuda a ALC, especialmente a los países de ingresos medios, debido a prioridades geográficos cambiantes y limitaciones presupuestarias (ODI, 2008). Al inicio de 2008, el Departamento para el Desarrollo Internacional de este país (DFID por sus siglas en inglés) tenía 12 personas en Managua, 9 en Brasilia y 8 en La Paz; sin embargo en septiembre de ese año cerraron sus oficinas en La Paz y en abril del 2009 en Managua (la oficina en Brasil cuenta todavía con 8 miembros) (DFID, 2009). En diciembre de 2012, Reino Unido anunció que recortaría la ayuda en general debido a su menor crecimiento económico<sup>17</sup>. Como se ve, la reducción en la capacidad de ayuda del Norte y el cambio de sus prioridades ha posibilitado que China no solamente defina nuevos espacios para intervenir en la región sino que también sustituya a los donantes de los países del Norte en los espacios que han dejado vacíos.

En algunos lugares, nuevas rivalidades parecen estar emergiendo entre donantes del Sur. En 2012, BNDES de Brasil, que anteriormente tenía proyectos substanciales en Ecuador, previo a un desacuerdo diplomático en 2008, que resultó en la expulsión de Odebrecht del país, había anunciado que iba a proveer de 90,2 millones de dólares para la planta hidroeléctrica Manduriacu<sup>18</sup>. Esa iniciativa podría haber sido motivada por el deseo de mantener una presencia en Ecuador frente al auge repentino de la asistencia china. En otros países, actores del sector privado de los países latinoamericanos involucrados en la cooperación para el desarrollo están perdiendo terreno

16 “Plan de Holanda contempla cortar cooperación a Nicaragua y otros 18 países” En *La Jornada*, 1 de abril del 2011. Disponible en <http://tinyurl.com/lk7ga6w>

17 “UK aid budget takes hit in chancellor’s autumn statement”. En *The Guardian*, 5 de diciembre del 2012. Disponible en <http://tinyurl.com/myz3ydm>

18 “Brazilian Financing for the Hydroelectric Manduriacu, in Ecuador”. En *Odebrecht Noticias* N°. 296: 5, noviembre 2012.

allí donde las empresas chinas traen a sus propios trabajadores y tanto los bancos del Norte como los de ALC están luchando por competir con sus contrapartes chinas (Gallagher, Irwin y Koleski, 2012).

Donantes del Norte han empezado a tomar acciones frente a esta pérdida de terreno, buscando nuevos puntos de entrada a la cooperación Sur-Sur. La cooperación triangular, en la que un donante del CAD o un socio de una agencia multilateral colaboran con un país “eje” para dar asistencia a un tercer país, es cada vez más común (McEwan and Mawdsley, 2012). Entre los países latinoamericanos, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México han actuado como “socios eje” en tales acuerdos (China, en cambio, ha sido reacia a participar en tales arreglos). La Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, una pionera en esta área, también trabaja con El Salvador y Chile y recientemente publicó una guía para ampliar la cooperación triangular (JICA, 2012). Donantes de los países del Norte también buscan participar en la cooperación Sur-Sur a través de iniciativas ad hoc como el financiamiento de talleres y publicaciones sobre la cooperación Sur-Sur. El Banco Mundial ha creado plataformas para fomentar el intercambio de conocimiento Sur-Sur y DFID de Reino Unido recientemente financió propuestas de redes de organizaciones para investigar los vínculos crecientes entre Brasil y África<sup>19</sup>. Otros han apoyado la construcción de redes de la sociedad civil que son activas en la cooperación Sur-Sur, en parte como una acción preventiva para contrarrestar la influencia creciente del estilo de cooperación china basada en el Estado.

Además de perjudicar la influencia del Norte en ALC y generar una nueva competencia para los donantes del Sur, la sustitución de otros donantes por parte de China crea nuevas dinámicas políticas en torno al desarrollo. Durante su campaña de reelección en 2012, el presidente Hugo Chávez anunció que había obtenido un préstamo de 4000 millones de China para la construcción de vivienda en Venezuela<sup>20</sup>. Además, los fondos chinos son atractivos para países con acceso limitado a préstamos de los mercados internacionales debido a problemas presupuestarios, como Argentina y Ecuador. A su vez, China ha utilizado su provisión de infraestructura para asegurar su acceso a las materias primas de los países latinoamericanos, especialmente de granos como la soya. Debido a que algunos países han restringido la compra de tierra por parte de extranjeros (una acción preventiva a los intentos chinos), China ha adoptado por una estrategia de intercambio de soya y maíz –proveniente sobre todo de Brasil y Argentina– por infraestructura agrícola. También existen relaciones explícitas de reciprocidad relacionadas con la “ayuda condicionada”, lo cual requiere que los beneficiarios contraten empresas chinas –una práctica que también es común

19 “The Brazilian Development Model for Africa: Evidence and Lessons”. En *DFID Tender Notice 5974*. Disponible en <http://tinyurl.com/mdujbrm>

20 “China vai emprestar mais US\$ 4 bi para a Venezuela, anuncia Chávez”. En *Valor Econômico*, 13 diciembre 2011. Disponible en <http://www.valor.com.br/internacional/1136724/china-vai-emprestar-mais-us-4-bi-para-venezuela-anuncia-chavez>



entre los donantes del Norte, incluso de Estados Unidos—. Esta competencia debilita el negocio de los proveedores latinoamericanos de materiales, experticia y mano de obra local y puede dificultar la transferencia de tecnología y de conocimientos hacia los países latinoamericanos.

A su presencia directa en ALC, China suma su influencia en el campo de la asistencia para el desarrollo en la región, a través de su creciente rol e impacto en conversaciones sobre las normas de la asistencia para el desarrollo. La propia escala de la cooperación china y sus divergencias con los donantes de la OCDE ha alimentado el debate sobre la “agenda de la eficacia de la ayuda”. La supuesta negligencia de China respecto a temas importantes para los donantes del CAD, como sostenibilidad ambiental, derechos humanos y monitoreo y evaluación plantea dudas sobre su compatibilidad con la estructura actual de la asistencia para el desarrollo (Brautigam, 2010). Mientras los donantes del CAD tienden a promover el fortalecimiento de las instituciones democráticas, China insiste en la no interferencia y la no condicionalidad (con excepción de la ruptura de vínculos con Taiwán). Al hacer esto, China perjudica la influencia política y estratégica del Norte en ALC, lo que incluye el acceso a recursos naturales, alineamientos políticos, oportunidades económicas y posicionamiento estratégico. Esta postura puede crear nuevas presiones para que los propios donantes latinoamericanos se distancien de la agenda de Busan.

Efectivamente, en la cumbre de Busan en 2011, China dejó claro que no estaba lista para apoyar una alianza para el desarrollo global<sup>21</sup>. Algunos políticos latinoamericanos y ONG han sido abiertamente críticos con las “nuevas” prácticas de cooperación. Algunas de estas críticas están dirigidas a iniciativas de gran alcance como el grupo BRIC y el G-20, mientras otras enfatizan el rol de China. En Perú y Ecuador, por ejemplo, empresas chinas se han visto envueltas en conflictos con grupos indígenas y autoridades locales sobre desacuerdos laborales, fiscales y medioambientales<sup>22</sup>. La sociedad civil cada vez está más preocupada de que su papel en la asistencia para el desarrollo pueda disminuir dado que China negocia la cooperación estrictamente a nivel estatal. Iniciativas oficiales chinas para fomentar la cooperación entre ONG chinas y sus contrapartes latinoamericanas<sup>23</sup> han sido descartadas como gestos simbólicos, especialmente cuando algunos académicos y funcionarios chinos las describen como arreglos puramente utilitarios de la política exterior (Liu and Shen, 2009).

21 Alden, Chris y Elizabeth Sidiropoulo (2012) “Special Report: Busan and the Emerging Aid Architecture”. Instituto de Asuntos Internacional de Sudáfrica, 11 de enero del 2012. Disponible en <http://tinyurl.com/n2lz6uc>

22 Zaitchik, Alexander (2013). “To Get the Gold, They Will Have to Kill Every One of Us”. En *Salon*, 10 de febrero del 2013. Disponible en <http://tinyurl.com/mdgasda>

23 “Chinese NBOs, Brazilian Pers Discuss Cooperation on Disarmament”. En *Xinhua*, 22 de noviembre del 2011. Disponible en <http://tinyurl.com/mk7y9g5>

## Conclusiones

La cooperación china en ALC crece en un momento en el que la crisis económica global reconfigura los intereses y las capacidades de los donantes de los países del Norte como proveedores de asistencia, al tiempo que la cooperación Sur-Sur se extiende y diversifica. La escala y estilo de la cooperación china en ALC –aun para los proyectos que se encuentran simplemente esbozados– complican la situación para los donantes y socios dentro de la región. Por un lado, si la abundancia de crédito chino amplía las opciones financieras disponibles para los países latinoamericanos, por otro lado China ha generado nuevas tensiones y nuevas dinámicas de competencia –inclusive la sustitución de actores del norte y del sur– y posiblemente ha reforzado la fragmentación política. En algunos países, China puede desplazar a los interesados en el campo de la asistencia para el desarrollo para ALC, especialmente allí donde no se puede establecer una división complementaria de esfuerzos en la implementación de proyectos.

Además, existen indicios de que el gobierno chino está listo para aumentar de una manera significativa sus vínculos de cooperación con ALC. En junio de 2012, mientras el Presidente Hu Jintao asistió a la Cumbre del G-20 en Los Cabos, México, el Primer Ministro visitó Brasil, Uruguay, Argentina y Chile. Durante una ponencia en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el primer ministro Wen propuso la creación de un foro para la cooperación entre China y Latinoamérica y enfatizó en el deseo de China de fortalecer sus alianzas en temas de “cooperación estratégica, comercio y seguridad alimentaria”. Como primer paso, China ofreció 5 000 millones de dólares para el desarrollo industrial y una línea de crédito con el Banco de China por 10 000 millones para infraestructura<sup>24</sup>. Con respecto al comercio exclusivamente, Wen propuso un aumento de flujos comerciales a 400 000 millones en cinco años respecto de los 242 000 millones de inversión actual. Desde aquel momento, otros funcionarios del gobierno han reafirmado este mensaje<sup>25</sup>. Durante su visita a América Latina en junio de 2013, el Presidente Xi Jinping prometió 3000 millones de dólares en préstamos blandos a los ocho jefes de Estado caribeños que se reunieron con él en Puerto España.

Puede ser que China esté aplicando las lecciones aprendidas de su cooperación con África para institucionalizar y expandir sus vínculos con ALC. En diciembre de 2012, un artículo de la Agencia de Noticias Xinhua declaró que las relaciones regionales tenían una “oportunidad histórica sin precedentes”<sup>26</sup>. El lenguaje del artículo reflejó, casi palabra por palabra, la caracterización que el gobierno chino hizo de las relaciones entre China y África en el momento que buscaba ampliar su cooperación

24 “At ECLAC, Chinese Premier Proposes High-level Cooperation Forum with Latin America and the Caribbean”. Comunicado de prensa de Cepal, 26 junio 2012. Disponible en <http://tinyurl.com/n6bq3ya>

25 Ver por ejemplo Zhang (2012).

26 “China and Latin America Accelerate Relations”. En *Xinhua*, 21 de diciembre del 2012. Disponible en <http://tinyurl.com/lwo2zvg>

en el continente africano<sup>27</sup>. En función de las experiencias de China en África, donde el Foro para la cooperación entre China y África (Focac) ha servido como un espacio para aumentos importantes de la asistencia china a esa región, la reproducción de un foro equivalente en América Latina puede hacer que la asistencia sea menos ad hoc y más grande en su escala. Al mismo tiempo, tales foros pueden ser más beneficiosos para China porque permiten que Beijing negocie de una manera unilateral con una variedad de estados a través de un solo acuerdo que no es realmente horizontal ni multilateral. Un análisis comparativo de la experiencia china en África y ALC ayudará a clarificar lo que significa su cambiante rol para los actores participantes.

Desde el discurso del Primer Ministro Wen en Santiago y a partir de la visita del Presidente Xi Jinping a Centroamérica y el Caribe ha habido un escaso debate público o político en ALC sobre la propuesta de China, no solamente entre las instituciones estatales, sino también entre los actores del sector privado y las entidades de la sociedad civil involucradas en la cooperación Sur-Sur. Además, la falta de un diálogo sostenido sobre la cooperación china impide el desarrollo de una respuesta coherente a nivel regional, tanto a la presencia china y sus intereses en ALC como a cuestiones generales en torno a las normas de la asistencia para el desarrollo. Finalmente, un diálogo regional puede ayudar a los interesados locales –dentro y fuera del campo de la asistencia para el desarrollo– a aprovechar la cooperación con China y a mitigar algunos de los desequilibrios expuestos.

## Bibliografía

- Brautigam, Deborah (2010). *China, Africa and the International Aid Architecture*. African Development Bank Working Paper N° CVII.
- Cabral, Lidia and Julia Weinstock (2010). *Brazilian Technical Cooperation for Development: Drives, Mechanism and Future Prospects*. London: ODI.
- DFID (Department for International Development del Reino Unido) (2009). *Annual Report 2008*. London: Great Britain Parliament House of Commons International Development Committee.
- CEPAL (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2011). *People's Republic of China and Latin America and the Caribbean: Ushering in a new era in the economic and trade relationship*. Santiago: Cepal.
- \_\_\_\_\_ (2010). *The People's Republic of China and Latin America and the Caribbean: Towards a Strategic Partnership*. Santiago: Cepal.
- Ellis, R. Evan (2009). *China in Latin America: The Whats and Wherefores*. Boulder: Lynne Rienner.

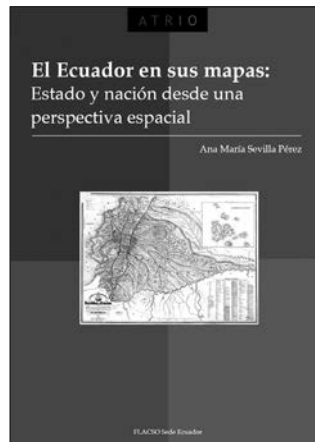
<sup>27</sup> "President Hu Jintao Meets with South African President Zuma". En Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, 26 de marzo del 2012. Disponible en <http://tinyurl.com/m3s8mwt>

- Feinberg, Richard (2011). "Reaching Out: Cuba's New Economy and the International Response". *Latin American Initiative*. Visita noviembre de 2011 en <http://tinyurl.com/k4wlb7h>
- Gallagher, Kevin P.; Irwin Amos and Katherine Koleski (2012). *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*. Washington: The Inter-American Dialogue.
- Hongbo, Sun (2011). "La ayuda al exterior de China em América Latina". En *Infobae*, Visita 8 enero 2011 en <http://tinyurl.com/kawca6m>
- Kaiser, Tiffany (2010). "China Loans Argentina Money to Almost Match U.S. in High Speed Rail". En *Daily Tech*-. Visita 22 de julio del 2010 en <http://tinyurl.com/2eptno>
- Kharas, Homi (2007). "The New Reality of Aid". *Brookings Blum Roundtable*. Visita 1 de agosto del 2007 en <http://tinyurl.com/kya2b8s>
- JICA (Japanese International Cooperation Agency) (2012). "Scaling Up South-South and Triangular Cooperation". Conference Volume Prepared for the Global South South-South Development Expo 2012. Vienna.
- Liu Hongwu and Shen Beili (2009). *African NGOs and Sino-African Relations*. Beijing: Shijie Zhishi Chubanshe.
- Marcella, Gabriel (2012). "What is the Chinese Military Doing in Latin America?". *Americas Quarterly: China's Global Rise: Implications for the Americas*, N° 6, Vol. 1: 67-69.
- Mawdsley, Emma (2012). *From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. London: Zed Books.
- McEwan, Cheryl and Emma Mawdsley (2012). "Trilateral Development Cooperation: Power and Politics in Emerging Aid Relationships". *Development and Change*, N° 43, Vol. 6: 1185-1209.
- Netherlands Ministry of Foreign Affairs (2011). *Letter to the House of Representatives presenting the spearheads of development cooperation policy*. En <http://tinyurl.com/mqdwxe5>
- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012a). *Aid disbursements to countries and regions (DAC2a)*. Paris: OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2012b). *Development Aid at a Glance: Statistics by Region – America*. Paris: OCDE.
- Paulo, Sebastian and Helmut Reisen (2010). "Eastern Donors and Western Soft Law: Towards a DAC Donor Peer Review of China and India?". *Development Policy Review*, N° 28, Vol. 5: 535-552.
- Gallagher, Kevin and Roberto Porzecansk (2010). *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos (2011). *Letter to the House of Representatives presenting the spearheads of development cooperation policy*. Disponible en <http://tinyurl.com/n6z2gfx> .

- Ministerio de Relaciones Exteriores de la RPCh (2008). “China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean”. Beijing: Ministerio de Relaciones Exteriores. Ministry of Foreign Affairs.
- Yang, Hongxi and Kaiming Chen (2010). “Zhongguo duiwai yuanzhu: Chengjiu, jiaoxun he liangxing fazhan” (China’s Foreign Aid: Achievements, Lessons Learned, and Healthy Development). *Guoji zhanwang* (World Outlook), N° I: 49–50.
- Santiso, Javier (2007). *The Visible Hand of China in Latin America*. Paris: OCDE Development Centre.
- Tan, Bann-Seng and Bruce Bueno de Mesquita (2013). *Does Chinese Foreign Aid Giving Differ from Other Donor Nations?*. New York University Working Paper. Visita 18 de enero del 2013 en <http://tinyurl.com/lew3dwt>
- Thaler, Kai (2010). “Using BRIC to Build at Sea: The Brazil-China Aircraft Carrier Agreement and Shifting Naval Power”. *IPRIS Viewpoints*. Visita enero del 2010 en <http://tinyurl.com/msyf9lg>
- Valladares, Danilo (2012). “China Invests in Central America – But It Isn’t Buying”. En *Inter Press Service*. Visita 1 de noviembre del 2012 en <http://tinyurl.com/ly-g854p>
- Yeh, Hui-Chi (2008). “China’s Growing Foreign Aid to Latin America and its Implications”. *Journal of Asia-Pacific Studies*, N° 1, Vol.6: 1-36.
- Zhang Kunsheng (2012). “On Strengthening China’s Relations with Latin American and Caribbean Countries under New Situation”. *China International Studies*. Washington: CSIS.

## Ediciones de FLACSO - Ecuador

---



Serie Atrio

---

### El Ecuador en sus mapas: Estado y nación desde una perspectiva espacial

---

Ana María Sevilla

---

Flacso Sede Ecuador, 2013

---

273 páginas

---

Este libro explora la articulación entre la ciencia, el poder y la identidad en la construcción del espacio nacional ecuatoriano.

Muestra que la cartografía otorgaba prestigio científico al nuevo Estado, al tiempo que configuraba el cuerpo de la nación y servía como guía para los proyectos de estatización y explotación económica del espacio, que era especialmente apremiante para Ecuador porque su territorio era incierto.

Tomando tres "mapas nacionales" como punto de partida (Manuel Villavicencio, 1858; Teodoro Wolf, 1892 y Enrique Vacas Galindo, 1906), se estudia la relación que existe entre la formación del estado-nación poscolonial y el mapa. Forman parte de este estudio unos campos poco explorados de la historia de la cartografía: el uso del conocimiento geográfico y la "geografía informal" que se expresa en la ficción, la poesía y los libros del viaje.

# La cooperación brasileña y china en la agricultura africana. Un estudio de prácticas

## *Brazilian and Chinese Cooperation in African Agriculture. A Practice-based Study.*

Frédéric Goulet

Investigador del CIRAD, Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo, Francia. Laboratorio Internacional Agriterris, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Argentina.

Correo electrónico: frederic.goulet@cirad.fr

Jean-Jacques Gabas

Investigador del CIRAD, Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo, Francia.

Correo electrónico: jean-jacques.gabas@cirad.fr

Eric Sabourin

Investigador del CIRAD, Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo, Francia.

Centro de Desarrollo Sostenible, Universidad de Brasilia, Brasil

Correo electrónico: eric.sabourin@cirad.fr

Fecha de recepción: febrero 2013

Fecha de aceptación: junio 2013

### Resumen

En el presente artículo analizamos las prácticas de cooperación brasileñas y chinas enfocadas en el sector agrícola en África. Mientras una gran parte de la investigación sobre estos actores emergentes analiza su participación desde un punto de vista basado en las relaciones internacionales, aquí desarrollamos un análisis fundado en la práctica, lo que involucra la observación etnográfica de proyectos e instituciones de cooperación. Primero, mostramos que, aunque su retórica insiste en la ruptura con las prácticas de la cooperación postcolonial y sus “motivaciones económicas”, los programas nacionales de China y Brasil están estrechamente vinculados a intereses comerciales e industriales. Segundo, evidenciamos que, particularmente para Brasil, la profesionalización de actividades de cooperación sigue siendo un reto para la cooperación Sur-Sur.

*Descriptor:* cooperación Sur-Sur, Brasil, China, África, agricultura.

### Abstract

In this article we analyze Brazilian and Chinese practices in terms of cooperation in Africa, focusing on the agricultural sector. While a great deal of work has analyzed the engagement of these emerging players from an international relations viewpoint, we develop a practice based analysis, involving the ethnographic observation of cooperation projects and institutions. Firstly we show that, although justification rhetoric insists on a break with post-colonial and “economically motivated” cooperation, the national programs of China and Brazil are closely linked to commercial and industrial interests. Secondly we show, particularly for Brazil, that the professionalization of cooperation activities remains a major challenge for South-South cooperation.

*Key words:* South-South Cooperation, Brazil, China, Africa, Agriculture.

**D**urante los últimos diez años, aproximadamente, los países emergentes han crecido en su importancia entre los donantes y operadores en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo. Este es el caso del sector agrícola africano, en particular, donde países como China y Brasil se han transformado en figuras importantes en la cooperación Sur-Sur (refiérase a la definición de cooperación Sur-Sur abajo). Varias publicaciones han analizado la expansión de ese tipo de cooperación con un enfoque centrado en el rol de la asistencia para el desarrollo en las políticas internacionales de los países emergentes, sean de China (Alden, 2007; Brautigam y Xiaoyang, 2009; Gabas y Chaponnière, 2012) o de Brasil (Lafargue, 2008; Cabral y Weinstock, 2010). La cooperación Sur-Sur está atrayendo creciente interés por parte de los observadores y participantes tradicionales en la cooperación internacional, especialmente en el sector agrícola (Perch, Bradley, 2012). Sin embargo, la mayoría de los trabajos han involucrado un análisis de las relaciones internacionales. Existe poca documentación sobre la implementación actual de esta cooperación; por ejemplo, sobre proyectos de desarrollo en el campo en África o en los países emergentes a través de los cambios institucionales que acompañan tales acciones.

Este artículo pretende contribuir al análisis empírico de estas dinámicas a través de la presentación de los resultados de una investigación realizada en 2011 y 2012 en Brasil, África Occidental y Mozambique<sup>1</sup>. Inicialmente, describiremos los contextos institucionales e históricos de la cooperación desarrollada por Brasil y China en África. Luego, resaltaremos tres elementos que proveen la estructura para los sistemas observados y la correspondiente convergencia o divergencia de las acciones realizadas por Brasil y China. En aras de la claridad, primero, consideraremos el contexto axiológico en el cual se realizan estas acciones, tanto como la identidad que los inversores y las instituciones involucradas construyen para ellas mismas. Por ejemplo, destacamos las demandas recurrentes en pos de relaciones horizontales, para lograr una ruptura de la cooperación “tradicional” y, a la vez, la importancia de una visión sobre el desarrollo que incluya la transferencia tecnológica. Luego, demostraremos cómo esta visión del desarrollo “centrada en la tecnología” se expresa en acciones donde la iniciativa pública está estrechamente vinculada con la de negocios privados chinos y brasileños. Finalmente, resaltaremos las dinámicas de aprendizaje con las cuales está comprometido el personal de los proyectos, sea en el campo en África o dentro

1 Estudio financiado conjuntamente por la Agence Française de Développement (AFD) y el Cirad (Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement). Los resultados presentados corresponden a aproximadamente cuarenta entrevistas semi-estructuradas realizados en Senegal, Ghana, Benín, Mozambique y Brasil, a inversores involucrados en los sistemas de cooperación chinos y brasileños; en Brasil, a funcionarios nacionales e internacionales, funcionarios superiores de organizaciones de investigación, académicos y diplomáticos; en África, a técnicos e investigadores chinos, brasileños o africanos, diplomáticos, funcionarios, representantes de asociaciones agrícolas profesionales, personal de las organizaciones de cooperación internacionales (AFD, Cirad, Usaid, JICA, etc.) u organizaciones regionales como Unión Económica y Monetaria del África Occidental (WAEMU por sus siglas en inglés). Los autores agradecen a Clara Arnaud, Jimena Duran, Sergio Chichava y Bernard Mallet por su ayuda con el levantamiento de información.



de las instituciones encargadas de las políticas de cooperación. En el caso brasileño, específicamente, demostramos que la transición en marcha a través de la cual Brasil se está convirtiendo de país receptor de asistencia en país que brinda asistencia es un proceso que depende no solamente del aprendizaje práctico de los funcionarios, sino también de las transformaciones organizacionales e identitarias dentro de las propias organizaciones de cooperación (ABC) y de investigación agrícola (Embrapa)<sup>2</sup>.

## Trayectorias, valores y fundamentos de la cooperación Sur-Sur

### *Evolución reciente de la cooperación de China y Brasil con África*

La cooperación china y brasileña con los países del continente africano se ha intensificado en los últimos años y está basada en relaciones preexistentes relativamente cercanas. Pese a que China y Brasil han firmado varios acuerdos bilaterales de cooperación desde la independencia de los países africanos, la denominada cooperación Sur-Sur ha crecido en su importancia para estos dos grandes países emergentes en términos de sus relaciones con África.

China oficialmente aumentó su ayuda al desarrollo en África en 2000 con la fundación del Foro para la Cooperación entre China y África (Focac por sus siglas en inglés), que está diseñado para organizar y mejorar las actividades de cooperación chino-africanas<sup>3</sup>. Esta definición de ayuda difiere de la definición del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). De hecho, las autoridades chinas quieren evitar el uso de la palabra “ayuda” y prefieren el término “cooperación”, lo cual también incluye comercio, inversión y proyectos de desarrollo. El último informe publicado por la Academia China de Comercio Internacional y Cooperación Económica (Caitec por sus siglas en inglés, 2012) presenta los principales proyectos implementados en África en diferentes sectores, la estructura de comercio externo entre China y África y las inversiones en África. No existe información financiera sobre la ayuda al desarrollo, sino indicadores de resultados: número de calles construidas en kilómetros, de edificios construidos en diferentes países, etc. Una estimación de la cantidad total de asistencia –incluidas las cancelaciones de deudas, becas y préstamos en condiciones concesionarias– en 2011 suma alrededor de 4 000 millones de dólares estadounidenses.

2 Agencia Brasileira de Cooperação (ABC) y Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

3 La cooperación china con África empezó originalmente en 1956 y se prolongó durante los años sesenta, cuando el país buscaba contrarrestar las iniciativas taiwaneses en África. La cooperación tomó la forma de apoyo para el desarrollo de granjas estatales en varios países. China continuó otorgando este tipo de apoyo durante los años setenta y ochenta e intentó diversificar sus acciones a través de la provisión de técnicos, capacitación profesional y proyectos de desarrollo en infraestructura. En los años ochenta y noventa China empezó a promover inversión privada y nacional paraestatal en África. Este tipo de cooperación sigue siendo muy relevante entre las formas actuales de cooperación china en África.

ses (Gabas, Chaponnière, 2012). En 2000, la cantidad de asistencia era de menos de 500 millones de dólares, con la nueva administración de gobierno en China se prevé que la cantidad de asistencia tienda a aumentar en el corto plazo. Los principales sectores que se benefician de esa asistencia son los de agricultura, infraestructura, educación y salud; sin embargo, las acciones involucradas son muy diversas: cooperación financiera, principalmente préstamos con tasa de interés preferencial a los gobiernos, cooperación en capacitación académica y profesional o cooperación técnica, especialmente agrícola. Las inversiones de empresas chinas forman una parte esencial de su presencia; de hecho, empresas estatales, parapúblicas, nacionales o provinciales reciben incentivos financieros cuando invierten en África. La inversión de empresas privadas es importante también y cuenta con una diversidad de actores —desde empresas multinacionales hasta empresarios que migran a África a través de redes familiares o comunitarias—.

Por otro parte, la expansión de la cooperación brasileña en África es más reciente, empezó a mediados de la primera década del 2000. Después de la elección del presidente Lula, esta iniciativa se hizo parte de la estrategia brasileña para obtener reconocimiento dentro del ámbito internacional, por ejemplo, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>4</sup>. En términos reales, el presupuesto brasileño para cooperación técnica creció de algo menos de 30 millones de reales brasileños a casi 100 millones entre 2005 y 2009 (Ipea, 2010). De manera similar, entre 2003 y 2009 el número de proyectos técnicos de cooperación dirigidos por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) creció de unos 20 proyectos a más de 400 (ABC, 2010). La agricultura mantiene una posición importante en esta cooperación, sobre todo por la demanda africana, la misma que es estimulada por el éxito de Brasil en el ámbito internacional, sea en agricultura familiar o agroindustria, políticas de reducción de la pobreza en áreas rurales o agrocombustibles<sup>5</sup>. El hito más importante de esta cooperación agrícola fue la cumbre organizada en Brasil en 2010 denominada Diálogo Brasil/África sobre Agricultura y Seguridad Alimenticia, a la cual se invitó a todas las autoridades nacionales, regionales e internacionales africanas. La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y la Embrapa (Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria) son los principales organismos de cooperación en este campo.

4 Es importante recalcar que el aumento reciente de cooperación con África ha sido facilitado por las relaciones cercanas que Brasil ha desarrollado con países africanos durante las últimas tres décadas, lo mismo se aplica a China. Estas relaciones prolongadas obviamente nacieron de una cercanía cultural fuerte que existe entre Brasil y África —una gran parte de la población brasileña es de origen africano—; adicionalmente, hay un vínculo lingüístico con países de habla portuguesa (Peixoto, 1983). Sin embargo, se puede considerar esta iniciativa reciente como el tercer período de acercamiento entre Brasil y África (Hirst, 2010), precedido por un primer período en los años sesenta, el cual fue impulsado por el desarrollo de una política exterior brasileña independiente en el contexto del Movimiento de Países no Alineados. El segundo período (años setenta hasta 2002) fue caracterizado por un acercamiento con Estados Unidos, la ruptura con la política exterior portuguesa y el apoyo de independencia luso-africano.

5 Otros productores agrícolas importantes en América del Sur, como Argentina, también llaman la atención de países africanos, lo que ha resultado en el desarrollo de proyectos de cooperación (Goulet, Sabourin, 2012).

*Valores y justificaciones de las iniciativas chinas y brasileñas de cooperación Sur-Sur*

China y Brasil consideran su cooperación con los países africanos desde una perspectiva de cooperación Sur-Sur. En esta perspectiva, que toma como fuentes la Conferencia de Bandung (1955) y el Plan de Acción de Buenos Aires (1978), la cooperación Sur-Sur es entendida como una relación cooperativa entre dos países no industrializados con el motivo de compartir sus respectivas ventajas y éxitos para facilitar su desarrollo. Según la Oficina Especial para la Cooperación Sur-Sur del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), esta relación depende de “el intercambio de conocimiento y experiencia, capacitación, transferencia de tecnología, cooperación financiera y monetaria, y contribuciones en especie”<sup>6</sup>. Se puede realizar cooperación Sur-Sur a partir de una cooperación triangular que incluye a un tercer país, el cual generalmente es industrializado (EEUU, El Reino Unido, Japón, Francia, etc.).

El levantamiento de información evidencia que los actores chinos y brasileños están vinculados por la expresión de su compromiso con la cooperación Sur-Sur. De hecho, la justificación de sus acciones está fundamentada en el nivel cívico (Boltanski y Thévenot, 2006), donde el concepto estructurador es la horizontalidad: se trata de operar al mismo nivel con los países socios y no desde una posición de dominio económico, cultural o simbólico. El término “cooperación tradicional”, que hace referencia a las antiguas potencias coloniales es, por tanto, representado como la antítesis de la definición de cooperación propuesta por China y Brasil. De este modo, la identidad de la cooperación china y brasileña está construida en función de lo que se trata de evitar –la cooperación utilitarista de las antiguas potencias coloniales – tanto como en relación con sus características y cohesión específicas<sup>7</sup>.

Desde esta perspectiva, para China y Brasil, la cooperación sería simplemente una cuestión de intercambio de experiencias para el beneficio de los pueblos involucrados, sin intereses lucrativos o comerciales. Un funcionario de alto nivel de la Agencia Brasileña de Cooperación describió la cooperación de su país como “pura”, prefiriendo el concepto de “cooperación” al desarrollo que el de “ayuda para el desarrollo”. En el campo, un representante de la Embrapa en África señaló que: “La cooperación técnica involucra expertos locales y expertos brasileños trabajando juntos. Al definir un proyecto, las necesidades del gobierno local son prioritarias porque los intereses de Brasil son los mismos del gobierno local”. Es decir, es una cuestión de trabajar “en función de la demanda y no en función de la oferta”, según señaló otro miembro del personal de la Embrapa. Esta retórica de distanciarse de lo que se considera el antiguo

6 Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur. “What is South-South Cooperation”. Disponible en [http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what\\_is\\_ssc.html](http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html)

7 Ver Dubar (1991) y su sociología de las identidades, donde se resalta que la construcción de identidades depende del reconocimiento de características similares entre los individuos de un grupo social tanto como en la identificación de las características que los diferencian de otros individuos o grupos sociales.

modelo de cooperación es el núcleo de los programas de capacitación propuestos a los socios africanos, especialmente por la Unilab<sup>8</sup>. Un profesor señaló, por ejemplo, que el proyecto de la universidad proviene de una “propuesta política y educacional” que se distingue de la “instrucción autoritaria [... pues] no capacitamos a agrónomos para que vuelvan y trabajen como en los setentas u ochentas”. Los métodos de enseñanza aplicados también son distintos a los convencionales entre profesor y estudiante. Asimismo, el contenido de la capacitación es presentado con énfasis en la agroecología, la cual se basa en sistemas naturales como alternativa a la agricultura intensiva y el dominio de la naturaleza. De esta manera, las relaciones horizontales, sean entre países, entre profesores y estudiantes o entre la sociedad y la naturaleza conforman un aspecto transversal y estructurador del ideal propuesto para la cooperación Sur-Sur.

Los funcionarios brasileños y chinos hacen hincapié en el propósito de intervenir sobre todo en apoyo a los países africanos, estableciendo una clara distancia con la cooperación Norte-Sur, cargada de una herencia colonial e intereses económicos. Sin embargo, mientras frecuentemente se minimiza el tema económico dentro de los intereses expresados por China y Brasil, sí se lo incluye en el discurso y contenido de los programas que implementan. Los intereses comerciales y empresariales, tanto brasileños como chinos, se encuentran extremadamente presentes en la práctica a través de acuerdos entre las políticas públicas de cooperación y las operaciones de negocio privado, muchas veces por razones similares, por ejemplo, una visión de desarrollo agrícola fundado en la transferencia tecnológica, como veremos a continuación.

## Relaciones público-privadas e intereses comerciales

Si bien las relaciones horizontales siguen siendo lo esencial en el discurso, los interesados en la cooperación china demuestran una posición descarada en términos de los intereses económicos chinos en África. Una fuerte lógica de beneficios para todos (ganar-ganar) prevalece en todas las acciones emprendidas, particularmente en el estímulo de las empresas chinas para invertir en África. Sin embargo, más allá de las iniciativas privadas, las propias iniciativas públicas están directamente vinculadas con entidades privadas. Por ejemplo, cuando el Focac fue fundado en 2000, China se comprometió a instalar veinte centros de demostración de tecnología agrícola para facilitar la transferencia de los métodos de producción china, maquinaria o materiales de siembra. Catorce de los veinte centros de demostración han sido construidos en todo el continente en función de una lógica bien establecida de asociaciones públi-

8 La Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira propone capacitación en agricultura tropical y desarrollo para socios de lengua portuguesa, particularmente socios africanos. La Unilab está situada en la región semiárida del nordeste brasileño, específicamente en el pueblo de Redenção, el primer pueblo que –detalle particularmente simbólico– abolió la esclavitud en ese país.

co-privadas. El centro de demostración está financiado con fondos estatales chinos, pero gestionado directamente por una empresa privada china. La empresa trae técnicos de China y maneja el enlace con productores y técnicos locales. En dos de los centros investigados, el uno dedicado a productos hortícolas (Senegal) y el otro al cultivo de arroz (Mozambique), la cooperación chino-africana estuvo ocasionalmente marcada por incidentes que resultaron en críticas a las intenciones de los chinos por parte de sus socios locales. En uno de los centros las pruebas experimentales realizadas tomaron un aspecto puramente lucrativo en el que los trabajadores locales fueron reclutados y vendían los cultivos en los mercados locales para el beneficio de la empresa que maneja el centro. En el otro centro muchas veces no se realizó la capacitación prometida a los productores o éstos tuvieron que pagar por ella. Estas interconexiones público-privadas participan de una orientación de la cooperación china mucho más general, que apuesta a la inversión privada china en África. Esta inversión genera empleo local y por ende puede contribuir de una manera eficaz al desarrollo de los países receptores. En Ghana, donde las actividades chinas ya no ponen en práctica este tipo de acciones, un funcionario de la embajada china destacó que las actividades chinas habían entrado en una verdadera fase de cooperación que beneficia a los dos países.

Las empresas brasileñas están involucradas de manera menos directa en la implementación de proyectos de cooperación que sus contrapartes chinas; de hecho, las empresas brasileñas establecidas en África se dedican sobre todo a la construcción y minería. No existe una afluencia migratoria micro-empresarial<sup>9</sup>. De hecho, expatriados brasileños de la Embrapa (en Ghana, Senegal, Mozambique) se encargan de la gestión de proyectos en el campo con el respaldo de los servicios de cooperación de las embajadas. No obstante, las entidades privadas mantienen una posición importante en los programas de cooperación técnica que toman un carácter relativamente original, por ejemplo, el programa *Mais Alimentos Africa*, que surgió de una propuesta enunciada a países africanos por el presidente Lula durante el Diálogo Brasil-África en 2010; se trata de una adaptación dirigida a África del programa *Mais Alimentos* (Más Alimentos) iniciado en Brasil en 2008. Este es un programa de apoyo para la agricultura familiar, gestionado por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA)<sup>10</sup> y financiado por el Pronaf (Programa Nacional para el Fortalecimiento de Agricultura Familiar), con una vocación técnica que apoya la mecanización agrícola. El programa ofrece soluciones financieras a agricultores familiares para invertir en maquinaria para tracción, siembra, cultivo y procesamiento. Como respuesta a la propuesta del

9 Sin embargo, las autoridades brasileñas actualmente fomentan la inversión de sus empresas en África. El Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) organizó un evento en Río de Janeiro en mayo de 2012 para generar el interés de inversionistas y empresarios brasileños en los mercados africanos.

10 Dentro del panorama de las organizaciones agrícolas brasileñas, el MDA es el ministerio encargado de asuntos relacionados con la agricultura familiar a diferencia del MAPA, Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento, encargado de la agricultura empresarial y la ganadería.

presidente Lula, el MDA desarrolló el programa *Mais Alimentos Africa* desde 2011. Los primeros países beneficiarios fueron Ghana y Mozambique. El programa recibe fondos de la Camara de Comercio Exterior, (640 millones de dólares estadounidenses entre 2011-2012) y de la Camara de Comercio Exterior Brasileña. Sin duda, este programa representa un reto importante para los agricultores africanos. Sin embargo, también es un reto para la industria de maquinaria agrícola brasileña, cuyos productos se ofrecen de manera exclusiva a través de estos programas en los países africanos. En este sentido, el programa *Mais Alimentos Africa* ilustra un aspecto importante de la cooperación brasileña: la asistencia al desarrollo que ofrece Brasil tiene condiciones, a diferencia, por ejemplo, de la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Por esta razón las acciones de Brasil son criticadas a veces por los actores más tradicionales de la cooperación internacional; por ejemplo, un funcionario de cooperación francesa en Senegal menciona: “Esta no es cooperación científica, es transferencia de tecnología: la meta de la Embrapa es vender su tecnología”. En respuesta, el personal de la Embrapa en África defendió sus intenciones, enfatizando nuevamente el carácter altruista de sus acciones para el beneficio de los africanos. Con respecto a lo último, no son las acciones de la Embrapa las que generan críticas o preocupaciones, sino las de ciertos socios privados involucrados en los proyectos de la Embrapa. Particularmente, este es el caso, en el norte de Mozambique, para el proyecto ProSavana,<sup>11</sup> donde productores de soya del estado de Mato Grosso buscan invertir en la producción de soya con fines de exportación. Estas perspectivas han fomentado rumores en la prensa local sobre las intenciones neocoloniales de Brasil, similares a las críticas normalmente dirigida a China. Mientras los rumores normalmente no provocan problemas, estos eventos muestran otro aspecto de la cooperación tecnológica agrícola que tanto Brasil como China están desarrollando: el apoyo técnico para agricultura a gran escala con fines de exportación, la cual está en plena expansión, siendo su centro los cultivos de soya, un área en la que Brasil tiene mucha experticia. La experticia técnica y los modelos de desarrollo propuestos por los grandes países emergentes y que interesan a los países africanos no consisten únicamente en agricultura familiar, sino que también incluyen una agricultura más intensiva que puede atraer inversionistas extranjeros o proveer ganancias a corto plazo para sus estados. La doble naturaleza de agricultura en estos países emergentes, desde la producción hasta la investigación y los sistemas de desarrollo, hace que sean de interés particular al continente africano.

11 Este proyecto en el norte de Mozambique apoya cultivos comerciales y cultivos alimentarios y es gestionado a través de un acuerdo triangular entre Brasil (ABC y Embrapa) y Japón (Agencia de Cooperación Internacional del Japón, JICA por sus siglas en inglés), fundado en la experiencia adquirida desde los años setenta en adelante en la ecorregión del Cerrado brasileño de intensificación agrícola en zonas de sabana.

## Del campo a las instituciones: el aprendizaje de la cooperación a través de la práctica

Aunque se valora la competencia de Brasil y China en el campo de la agricultura, estos países enfrentan desafíos importantes al momento de adelantar nuevas habilidades para la gestión de la ayuda al desarrollo y la implementación de la cooperación.

### *Presencia en el campo: prácticas contrastantes y diferencias culturales*

Para el caso Chino, el ejemplo de los centros de demostración agrícolas muestra la gestión relativamente comunitaria, donde la integración de los funcionarios chinos a las sociedades locales es muy limitada. De hecho, los técnicos vienen de China por un periodo de dos años y viven aparte, en una residencia en el centro mismo del área experimental. Normalmente vienen de la misma provincia, lo cual facilita su convivencia, de ahí que las relaciones laborales y la integración social con sus socios africanos no se llegue a concretar, como menciona un socio senegalés: “No es fácil trabajar con ellos, no son agradables y se mantienen aislados. Muy rara vez comemos juntos y nunca dura más de quince minutos; pasan todo su tiempo libre frente a sus computadores en sus habitaciones”. Esta integración difícil se contrasta con la anterior estancia de socios taiwaneses en los centros: “Los aldeanos preferían a los taiwaneses que estuvieron aquí antes de los chinos; venían a la feria de la escuela y se involucraron en la vida comunitaria”. En términos de las relaciones laborales, un joven investigador mozambiqueño dijo: “Los chinos tienen una ética de trabajo muy fuerte, mientras los mozambiqueños tienen una relación diferente con el trabajo. La familia viene primero entre otros intereses. Esta diferencia puede generar relaciones tormentosas entre chinos y mozambiqueños en el lugar de trabajo. Los chinos presionan a los trabajadores mozambiqueños y ellos, en cambio, se quejan de que los están maltratando”.

El caso brasileño es diferente a la situación china debido al tipo de presencia que Brasil ha elegido establecer. De hecho, no existen pequeñas comunidades de trabajadores expatriados, ya que la presencia brasileña se da únicamente a nivel del proyecto a través de representantes de la Embrapa en los tres países (Senegal, Ghana y Mozambique). Estos funcionarios son seleccionados a través de concursos internos y son asignados a países africanos por periodos de corto a mediano plazo en las instituciones agrícolas locales. En este sentido, la mayoría de los pobladores africanos y sus socios consideraron la presencia brasileña como relativamente positiva, tal como indicó un técnico del Ministerio de Ciencias y Tecnología en Mozambique: “Los brasileños siempre son más amistosos y agradables que los otros extranjeros. En cambio, los chinos son difíciles y solo quieren hacer negocio”.

Sea como fuere, el trabajo realizado a través de estos proyectos de cooperación forma parte de una experiencia única, tanto para los brasileños como para los chinos; sin embargo, el personal recibe poca (o ninguna) preparación. Por ejemplo, a los funcionarios de la Embrapa les sorprende el comportamiento a veces oportunista de sus socios africanos, lo que les lleva a descubrir en la práctica la posición dominante, desde una perspectiva económica y simbólica, del país que brinda ayuda para el desarrollo. Uno de ellos comentó: “No es que quieren aprender sino obtener el máximo de fondos. No esperaba esto cuando llegué”. Entrevistas individuales con los funcionarios del MDA también revelan en qué medida enfrentan otros retos importantes en términos de lecciones sobre la alteridad y las distancias culturales. Por ejemplo, algunos miembros del personal expresaron su asombro cuando llegaron a África y vieron que los agricultores labran la tierra e incluso fomentan esta práctica al nivel local, mientras en Brasil las técnicas de cero labranza de tierras son la norma. También hablan de la brecha que sienten con países como Ghana o Kenia, donde el sistema de apoyo a productores ha sido completamente privatizado y donde éstos son identificados como “clientes” por los servicios locales, mientras en Brasil el Estado es ubicuo en su apoyo a la agricultura familiar hasta el punto de ser considerado demasiado paternalista en algunos casos. La diferencia cultural también se hace evidente respecto a lo que constituye una categoría tal como la agricultura familiar, en tanto las realidades brasileña y africana son diferentes.

Para funcionarios chinos, las diferencias también están muy presentes y a veces generan serias tensiones. La gerente de una fábrica de azúcar en Benín, por ejemplo, habló de su consternación y la falta de reconocimiento que siente a nivel local:

Benín ha sido mi primera experiencia en África y me ha sorprendido, es diferente a lo que imaginaba. [...] El problema más grande aquí son las huelgas. [...] El sistema de leyes laborales es muy restrictivo y está basado en el modelo francés. Hemos hecho un gran esfuerzo para entender las leyes laborales, traduciéndolas para el personal chino que no habla francés. Cuando hay huelgas, pedimos que el gobierno intervenga pero no quieren hacer nada. Nos dicen que tenemos que negociar. Cada vez, tenemos que recuperar las pérdidas y aumentar los salarios. Es muy difícil trabajar aquí para nosotros.

### *Cambios institucionales en marcha en Brasil*

Mientras el aprendizaje sobre cooperación internacional requiere la adquisición individual de capacidades relacionadas con el trabajo de campo, también toma lugar dentro de las mismas organizaciones públicas de cooperación y en su arquitectura organizacional. En este sentido, el caso de Brasil es ilustrador porque demuestra cómo



un país y su sistema administrativo están evolucionando gradualmente de receptores de asistencia a proveedores de asistencia.

Por casi diez años, la ABC y la Embrapa han llevado adelante debates importantes sobre su organización interna y sus identidades. En primer lugar, la ABC necesita lidiar con la internacionalización de sus actividades. De hecho, la agencia fue fundada en 1984 a través de una fusión de varias agencias estatales y su rol principal siempre ha sido la gestión de ayuda desde el exterior. Ahora, la ABC continúa con esta gestión, al tiempo que maneja la ayuda que Brasil brinda a otros países, lo cual ha generado problemas con la definición de su carta constitutiva oficial. De hecho, según los marcos legales, la ABC no está autorizada para actuar directamente fuera de Brasil; simplemente gestiona los fondos colocados por el gobierno nacional para la cooperación mientras se encarga a las entidades públicas –como la Embrapa en el sector agrícola– la implementación de proyectos. En este sentido, la ABC no tiene autoridad para establecer oficinas en el extranjero, expatriar a personal de tiempo completo y menos aún comprar fuera de Brasil. Se están debatiendo las reformas de la institución en el Parlamento brasileño, pero el proceso ha sido lento, lo cual indica que no existen soluciones a corto plazo. Por otra parte, existe también un problema con los recursos humanos de la agencia, ya que como parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, su personal proviene del cuerpo diplomático y no está entrenado en temas específicos de cooperación. La rotación del personal es alta, lo cual genera inestabilidad estructural y dificulta la capacitación de un número adecuado de funcionarios profesionales en este campo.

Por su parte, la Embrapa, como instituto nacional de investigación agrícola, solo recientemente superó el obstáculo reglamentario que le prohibía establecer oficinas en el exterior. A mediados de los años noventa, como parte de la internacionalización de sus acciones, la organización abrió oficinas representantes en Europa, Asia y Estados Unidos. La reforma de 2010 le permitió hacer oficial ese mandato internacional al darle autorización para cumplir con formalidades administrativas a su nombre, por ejemplo. De este modo, la Embrapa África, asentada en Accra, Ghana, se inauguró oficialmente después de un periodo de haber sido auspiciada por la institución de investigación agrícola local. Mientras su estado oficial está claro hoy en día, el problema que queda para la Embrapa es su dificultad de asegurar la coexistencia de sus actividades de investigación, en las que estaba fundada su identidad, con sus actividades de asistencia técnica, actualmente en pleno desarrollo con el aumento de la cooperación Sur-Sur, pero que no forman parte de sus prioridades originales.

De hecho, el mandato de la Embrapa está limitado estrictamente a la investigación, con el apoyo técnico y las funciones de extensión en Brasil encargados a terceras organizaciones como la Emater (Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural). Sin embargo, el hecho de que la Embrapa ha sido designada como una agencia ejecutiva para la cooperación en el sector agrícola le ha llevado a requerir un aumento

importante de expertos, normalmente en proyectos de corto plazo. Estos requerimientos de servicios que vienen “desde arriba” son difíciles de aceptar dentro de una institución que está acostumbrada a definir su colaboración internacional de una manera independiente dentro del marco de políticas estratégicas y científicas de largo plazo. Mientras se considera la cooperación técnica como una manera de transferir la tecnología diseñada por la institución, especialmente a través de la estructura Embrapa-Negocios que se creó con este fin, las tensiones son altas y la Embrapa necesita crear arreglos entre las actividades académicas y las de asistencia. Las prácticas de países con más experiencia en la cooperación internacional como Francia, con el Cirad, demuestra que la coexistencia entre las actividades de investigación y de desarrollo son un reto continuo de aprendizaje en el que los intereses académicos, financieros y éticos se hallan vinculados. A pesar de que siguen cumpliendo con su misión de cooperación bajo la autoridad de la ABC, la Embrapa se ha esforzado por concentrar sus actividades en África, a través de grandes proyectos vertebradores. De cualquier modo, la importancia de su rol en la cooperación internacional ha crecido mucho y el Servicio de Relaciones Internacionales (SRI) ha pasado de estar compuesto por una docena de personas a contar con alrededor de cincuenta y en 2009 evolucionó, dejando de ser un servicio para pasar a ser una Secretaría, con lo cual adquirió autonomía financiera y de gestión.

## Conclusiones

La revisión que se ha hecho de los sistemas de cooperación técnica agrícola desarrollados por China y Brasil ofrece ideas que permiten conocer con mayor claridad las dinámicas puestas en juego, sus alcances y sus resultados. El auge de estos dos países en el escenario de cooperación internacional para el desarrollo es concomitante y refleja el desarrollo económico y las metas estratégicas de los dos países, junto a la demanda cambiante de países africanos.

Entre los valores planteados por los dos países se destaca la fundación de sus compromisos en la cooperación Sur-Sur, las relaciones horizontales y la ruptura del orden antiguo. Sin embargo, ciertos aspectos de las actividades realizadas por estas cooperaciones ayudan a poner en perspectiva la característica innovadora de esos planteamientos, pues en muchas ocasiones los programas en cuestión están relacionados con retos económicos domésticos y parten de un paquete de ayuda con condiciones. Adicionalmente, las actividades de estos dos países siguen siendo guiadas por una visión relativamente tecnicista del desarrollo, que corresponde al tipo de desarrollo que llevaron adelante estos países precisamente sobre esa base. Mientras otros actores “tradicionales” en el área de cooperación se han distanciado de este enfoque, los países emergentes están plenamente comprometidos con esta estrategia y encuentran una

demanda africana inquebrantable a este respecto. Por lo tanto, la situación actual se parece a una reproducción del pasado a pesar de la ausencia del contexto pos-colonial que tanto critican. El caso de Brasil es iluminador en este sentido: las técnicas de cero labranza de tierras, que son una de las características del desarrollo de la agricultura brasileña (Ekboir, 2003), están siendo promocionadas por los técnicos brasileños convencidos de la utilidad de su transferencia a territorio africano, del mismo modo, que la labranza de tierras hace medio siglo por parte de los países industrializados<sup>12</sup>. Así que, a pesar de sus afirmaciones de horizontalidad, parece que los países emergentes no han logrado escapar a la tentación de transferir técnicas que funcionan en sus territorios sin adaptarlas al contexto local. En otras palabras, parece que están envueltos en la tentación de transformar las innovaciones de procedimiento (Schumpeter, 1934), que requieren procesos complejos y de largo plazo, en innovaciones de productos que resulta en una simple diseminación de artefactos.

Nuestro trabajo nos lleva a sugerir varias líneas de investigación con la intención de poner en relieve el compromiso de los países emergentes en relación con la cooperación para el desarrollo. El primero tiene que ver con el número creciente de países emergentes que se están involucrando en esta área, sea en África o en otros continentes. De hecho, aunque mencionamos Argentina en América del Sur, otros países en el Oriente Medio (Turquía) o Asia (Corea del Sur, India) están desarrollando acuerdos internacionales de cooperación bilaterales o trilaterales que necesitan estar documentados para entender de modo más claro el crecimiento del campo de la cooperación orientada al desarrollo. La segunda línea de investigación se pregunta cómo estos países emergentes, en sus interacciones con países menos desarrollados, organizan los dos modelos dominantes de desarrollo –agricultura familiar y agricultura comercial dirigida a los mercados mundiales– dentro de sus iniciativas. De hecho, esta aproximación brindaría un entendimiento más claro de las transformaciones que a escala mundial se están suscitando en los sistemas de producción agrícola, que se encuentran en el centro de los retos de la seguridad alimentaria a nivel global. Finalmente, sería beneficioso mostrar cómo el campo del desarrollo encaja en otros foros de deliberación y acción: tanto en el sector privado como en la investigación científica. Las condiciones para asociar la investigación científica al desarrollo, o a la acción, provocan un animado debate dentro de las instituciones de investigación, mientras su aplicación en países emergentes es vista de otra manera hoy en día, a la luz del mundo globalizado (Losego y Arvanitis, 2008). Un análisis de la manera en que los países emergentes enfrentan esta relación brinda nuevos conocimientos sobre la ciencia y la cooperación en países desarrollados, pero también ofrece en una perspectiva iluminadora de las acciones de los países industrializados.

12 Cabe recalcar que Francia, a través del Cirad y de la Agencia Francesa de Desarrollo, dieron un giro de 180 grados en este sentido y también han diseminado estas técnicas de cero labranza en África y Asia desde los años 1990 (Goulet, Vinck, 2012).

## Bibliografía

- Agencia Brasileira de Cooperação (2010). *A cooperação técnica do Brasil para a África*. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação.
- Alden, Chris (2007). *China in Africa*. London: Zed Books.
- Boltanski, Luc y Laurent Thévenot (2006). *On justification. Economics of worth*. Princeton: Princeton University Press.
- Brautigam, Deborah y Tang Xiaoyang (2009). "China's Engagement in African Agriculture: Down to the countryside". *The China Quarterly*, Vol. 199: 686-706.
- Cabral, Lidia y Julia Weinstock (2010). "Brazil: an emerging aid player". *ODI Briefing Paper*, N° 64:1-4.
- Caitec, Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation (2012). *Les relations économiques et commerciales sino-africaines. Rapport annuel*. Pékin: Académie chinoise du commerce international et de la coopération économique.
- Dubar, Claude (1991). *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*. Paris: Armand Colin.
- Ekboir, Javier M. (2003). "Research y technology policies in innovation systems: zero tillage in Brazil". *Research policy*, N°32, Vol. 4: 573-586.
- Gabas, Jean-Jacques y Jean-Raphaël Chaponnière (2012). *Le temps de la Chine en Afrique*. Paris: GEMDEV, Khartala.
- Goulet, Frédéric y Eric Sabourin (2012). "South-South Cooperation Between Africa y South-American Emerging Countries. The Case of Agriculture y Rural Development". *Poverty in Focus*, N° 24: 20-22.
- Goulet, Frédéric y Dominique Vinck (2012). "Innovation through Withdrawal. Contribution to a Sociology of Detachment". *Revue Française de Sociologie English* N°53, Vol. 2: 117-146.
- Hirst, Mônica (2010). *As relações Brasil-África em ritmo de Cooperação Sul-Sul*. Rio de Janeiro: Cebri.
- Ipea (2010). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Lafargue, François (2008). "Le Brésil, une puissance africaine?". *Afrique contemporaine*, N°228, Vol.4: 137-150.
- Losego, Philippe y Rigas Arvanitis (2008). "La science dans les pays non hégémoniques". *Revue d'anthropologie des connaissances*, N°2, Vol. 3: 334-342.
- Peixoto, Antonio C. (1983). "Le Brésil et l'Afrique. Solidarités culturelles et stratégies commerciales". *Politique Africaine*, Vol.10: 25-38.
- Perch, Leisa y Dan Bradley (2012). "Overview: Agricultural Futures y the Role of South-South Cooperation". *Poverty in Focus*, N° 24: 3-5.
- Schumpeter, Joseph A. (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

d  
diálogo



## Dilemas *queer* contemporáneos: ciudadanías sexuales, orientalismo y subjetividades liberales

Un diálogo con Leticia Sabsay

*Contemporary Queer Dilemmas: Sexual Citizenship, Orientalism, and Liberal Subjectivities*  
*A Dialogue with Leticia Sabsay*

María Amelia Viteri

Profesora-investigadora asociada al Departamento de Antropología, Historia y Humanidades, FLACSO, Ecuador.

Santiago Castellanos

Profesor del Colegio de Comunicación y Artes Contemporáneas, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador

Leticia Sabsay es investigadora de la Open University en el Reino Unido. Socióloga y doctora especializada en estudios de género, ha sido profesora adjunta de comunicación en la Universidad de Buenos Aires hasta que dejó Argentina y desde entonces es también miembro del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales Gino Germani y profesora invitada de diversas universidades. Es autora de *Las normas del deseo. Imaginario Sexual y Comunicación* (2009), libro que obtuvo el Premio Internacional de Comunicación Audiovisual Francisco Ayala; *Fronteras Sexuales. Espacio Urbano, Cuerpos y Ciudadanía* (2011) y ha co-editado, junto con Patricia Soley-Beltrán, *Judith Butler en Disputa. Lecturas sobre la Performatividad* (2012).

**Santiago Castellanos:** Para ofrecer un contexto a los lectores, nos gustaría saber sobre tu trabajo más reciente. ¿Cuáles son tus enfoques actuales de investigación?

**Leticia Sabsay:** Después de hacer mi carrera de postgrado en la Universidad de Buenos Aires, donde trabajé fundamentalmente con narrativas de la identidad, multiculturalismo, procesos de formación de identidades, siempre atendiendo a la relación entre sexualidad y subjetividad, migré a España, donde me doctoré en Estudios de Género. En mi tesis doctoral desarrollé la noción de sujeto performativo a partir de la teoría de la performatividad genérica de Judith Butler y la teoría dialógica del discurso de Mijail Bajtin para pensar procesos de formación de subjetividades políticas y sexuales en el contexto de Buenos Aires en la postdictadura. Desde entonces mi foco

de investigación consiste en desarrollar una crítica a la ontología liberal del individuo que, desde mi punto de vista, se encuentra en la base de cómo concebimos hoy al sujeto de las políticas sexuales. Esta es la tarea en la que me he embarcado como investigadora postdoctoral en la Universidad Libre de Berlín, primero, y más tarde como investigadora de la Open University en el Reino Unido.

El proyecto concreto en el que estoy trabajando ahora consiste en un libro que tiene por título *El imaginario político de la libertad sexual*, en el que estoy intentando pensar políticas sexuales que cuestionan los marcos liberales a partir de los cuales se discute hoy el problema de los derechos sexuales, mientras que pretendo profundizar en una crítica a los presupuestos liberales que se ciernen sobre el imaginario que tenemos del sujeto de la política en el marco del Estado democrático-liberal, haciendo foco en la intersección de sexualidad, etnia, cultura.

**Santiago Castellanos:** Tu trabajo interroga convincentemente las limitaciones de ciertos marcos jurídicos que se despliegan en los activismos sexuales alrededor del mundo. En dicho trabajo cuestionas la ciudadanía sexual, el sujeto de derechos sexuales, las ontologías liberales y cómo esas ontologías están implicadas en construcciones liberales y hasta orientalistas de la subjetividad. Amplía estos argumentos y cuéntenos cómo operan en un contexto latinoamericano.

104

**Leticia Sabsay:** Bueno, la pregunta tiene muchas partes. Voy a tratar de ir contestándola ordenadamente. Básicamente, la mía es una pregunta genealógica en sentido foucaultiano, esto es, la pregunta por las condiciones de posibilidad del surgimiento de verdades que asumimos como naturales o indiscutidas. Es partiendo de esta pregunta por las condiciones de posibilidad de lo que nos es dado pensar, que intento cuestionar de alguna manera los marcos de inteligibilidad sobre los cuales opera la política hoy. En concreto, el origen de la investigación fue una pregunta muy sencilla que tiene que ver con pensar cómo fue el proceso por el cual, en alguna instancia de la historia reciente, el impulso por lo que en su momento se llamó liberación sexual o emancipación sexual, la cual supuso un des-anudamiento de una cantidad de tabúes y sobre todo un cuestionamiento radical de las normas sexuales, empezó a cruzarse con el discurso de los derechos. ¿Qué supone esa re-inscripción, y qué se ha ganado y qué se ha perdido en la traducción de aquellos ideales en el lenguaje de los derechos? Y aún más, ¿cómo ha sucedido que este entrecruzamiento —a partir del cual la sexualidad misma empieza a concebirse como un derecho— se ha naturalizado de la manera en que lo hizo, y también se ha expandido globalmente? Hoy por hoy, nosotros hemos asumido de manera casi natural que la lucha por la justicia y la libertad sexuales es una lucha que se asocia directamente con el reconocimiento de derechos sexuales. Mi planteamiento es: bueno, esto no ha sido siempre así, y es precisamente la emergencia de ese escenario la que investigo. En cuanto al horizonte intelectual



de esa indagación, me interesa considerar cuáles son las implicancias políticas de este proceso en la actualidad.

¿Quién es, o cómo se conforma este sujeto que tiene derecho a una sexualidad? ¿Cómo ha tenido que transformarse la idea que tenemos de la sexualidad para que la sexualidad misma se haya convertido en un derecho? Estas son preguntas muy básicas que apuntan a reflexionar sobre los marcos de inteligibilidad de la lucha política que hegemoniza lo sexual hoy, la cual se basa en estas dos ideas: 1) la sexualidad es un derecho inalienable del sujeto y, 2) la posibilidad de una sociedad sexualmente más libre y más justa pasa por el reconocimiento de derechos sexuales. Estos dos postulados involucran un montón de presupuestos sobre los que me interesa reflexionar en este libro que estoy escribiendo.

Esto no es nuevo, por otro lado. Tiene que ver con uno de los gestos críticos que parte de los movimientos *queer* y que la teoría *queer* articuló en su momento. Sin embargo, la crítica que hizo la teoría *queer* a la versión liberal de las luchas sexuales quedó de algún modo sintomáticamente acallada, y hoy la coyuntura es otra completamente distinta. En las historias recientes de los movimientos de la disidencia sexual observamos que sobre todo a partir de los años ochenta se da una inflexión en lo que fueron los frentes de liberación homosexual y podemos incluir aquí a las feministas lesbianas radicales, si bien esto depende y varía significativamente de acuerdo a las localizaciones y los contextos. En tiempos anteriores, las luchas por la liberación o la emancipación sexual tenían otros horizontes, pero en los ochenta, en paralelo con el fin de la guerra fría y la caída del muro, empieza en determinados contextos –sin duda en el estadounidense y el británico– el desarrollo del movimiento que hoy damos por sentado como LGBT, el cual comienza a articular su lucha en términos de demandas de derechos específicos y se construye bajo el paradigma de la democracia liberal.

Esto trae a colación la tensión entre derechos colectivos y derechos individuales, que es muy relevante. Pero en función de lo que a mí me interesa observar, el caso es que, más allá de esta tensión en torno de si se trata de la lucha identitaria de una minoría o si se trata de una lucha basada en los derechos individuales o incluso asentada en la defensa de las libertades privadas, todas estas formas presuponen un marco democrático-liberal. Al fin y al cabo, tanto los marcos multiculturalistas como los que se basan en otro tipo de identidades minoritarias son la versión benevolente de cierto liberalismo. Por lo demás, en ambas situaciones se presupone un sujeto que sigue siendo en cierta medida autónomo (y aun de voluntad y conciencia), para el cual la vida sexual se concibe como transparente; y es en función de esta transparencia y en función de este autoconocimiento y control que este sujeto individualista articula ciertas demandas (sea el derecho al matrimonio u otro). En realidad, la versión neoliberal de este sujeto apunta más al sujeto terapeutizado o al sujeto que se concibe a sí mismo como si se tratara de una empresa personal. Este es un desplazamiento muy importante, que yo reviso también, pero lo que es clave tener en cuenta en este

contexto es que no hay un salto radical entre el sujeto liberal y el neo-liberal, sino una mutua implicación y, creo, uno y otro coexisten y se re-articulan entre sí.

Quiero dejar en claro que mi análisis no apunta a descalificar los derechos que se demandan. No se trata para mí de afirmar que no deberíamos reclamar ese o aquel derecho, eso sería absurdo. Más bien, mi mirada está puesta en amplificar la noción de justicia sexual allí donde su definición legal la limita. Se trata, en otra clave, de cuestionar el disciplinamiento y las exclusiones, las nuevas normas sexuales y las nuevas jerarquías que el paradigma liberal alimenta.

En cuanto a qué entendemos por derechos sexuales, en realidad, el de los derechos sexuales es un campo bastante complejo en el que en principio se incluyen también los derechos reproductivos y los de género, los cuales, de hecho, son centrales a la ciudadanía sexual (fundamentalmente para cismujeres y trans). La ciudadanía sexual involucra en realidad dos tipos de derechos. Por un lado, tenemos derechos específicos que son relativos a determinados colectivos y que implican una transformación fundamental de las normas de género y/o sexuales: derechos asociados a la capacidad bioreproductora de las cismujeres, por ejemplo el aborto, o a la descriminalización de la homosexualidad –pensemos en las leyes que aún penalizan la llamada sodomía–, el acceso a tratamientos de cambio de género o la demanda por el cese de las cirugías ‘reparadoras’ realizadas a bebés intersex. Por el otro, hay una serie de derechos que tienen que ver con la extensión de derechos universales (sobre el género y la sexualidad) a toda la población, independientemente de su orientación o sus preferencias sexuales o su identificación de género. Por ejemplo, el matrimonio igualitario o el matrimonio gay, como quieras llamarlo. El del matrimonio se puede entender como un derecho sexual (y en cierto sentido lo es también), pero en realidad de lo que trata es de la extensión de un derecho universal (que de universal tiene poco) a sectores de la población que quedan excluidos de ese derecho debido a su identidad sexual. La norma sexual del matrimonio no es una norma nueva; lo nuevo es que se extienda a sujetos no heterosexuales. Pero más allá de esta distinción, lo importante es que la ciudadanía sexual es un campo que no está claramente definido ni delimitado. No podría ser de otro modo, ya que depende de las mismas luchas y demandas que históricamente se van articulando.

Puesto de forma esquemática, y en función del tema que nos interesa en este contexto, podríamos decir que en sus orígenes, el movimiento *queer* planteaba básicamente tres cosas: en primer lugar, el movimiento denunciaba los peligros que implica reducir la lucha por la liberación sexual o la justicia sexual a una lucha por la inclusión de los “otros sexuales” en una ciudadanía predefinida, con unas normas sexuales más o menos predefinidas. Me estoy refiriendo a lo que se entendió como la crítica del movimiento *queer* a la normalización de la homosexualidad. El panorama es más complejo, desde luego, pero no me quiero extender. Evidentemente, acá está todo el tema del HIV/Sida y la división del movimiento G&L, entre “los otros sexua-



les buenos” o normalizados, que se quieren integrar, que quieren ser incluidos dentro de la respetabilidad sexual y “los otros sexuales malos” o disidentes, asociados con una cantidad de prácticas sexuales que no serían demasiado “respetables” de acuerdo a esos cánones. Es en este contexto que surge el movimiento *queer*, como un movimiento crítico con respecto a la normalización de los disidentes sexuales.

El segundo punto sobre el que converge la crítica del movimiento *queer* es que la reducción de la lucha sexual a las demandas legales no da cuenta, o no puede hacerse cargo, de la crítica y la transformación mucho más profundas que hace falta promover a nivel de las formaciones culturales y las instituciones sociales, donde la heterosexualidad es preconcebida como algo natural. Los objetos de la crítica *queer* serán las concepciones heterosexistas que están profundamente imbricadas en el imaginario social y que conforman lo que entendemos por heteronormatividad. Es desde este lugar que el movimiento *queer* articula toda su estrategia de intervención directa y de crítica cultural a las instituciones sociales que confirman y reproducen la norma heterosexual.

Finalmente, el tercer cuestionamiento que va a realizar el movimiento *queer* a esta suerte de “domesticación” de la lucha sexual es que la misma se configura en torno a políticas de identidad o de una lógica identitaria que fija, naturaliza, cristaliza y fundamentalmente jerarquiza identidades sexuales claras y distintas. Los dos ejes centra-

les de la crítica *queer* a las políticas de identidad son: 1) que este tipo de política obstaculiza la posibilidad de alianzas entre distintos colectivos o demandas y 2) que bajo esta lógica cada identidad sexual se convierte en una categoría ideal, un modelo, y por tanto queda sujeta a lógicas de poder que, de hecho, la disidencia sexual siempre ha criticado. Estas críticas cuestionan la función totalizadora de la dicotomía homo/hetero y la tendencia a normalizar y jerarquizar a los sujetos según formas más y menos aceptables, o formas más y menos legibles o reconocibles de encarnar cada una de estas identidades, para empezar a pensar en una idea que atienda a las contradicciones y, sobre todo, a la dimensión interseccional de la vida de la sexualidad y del género.

Mis consideraciones sobre la reestructuración de las luchas sexuales en términos de derechos sexuales están asociadas a esta línea crítica que, desde los años noventa, el movimiento *queer* viene haciendo a ese tipo de políticas en lo que tienen de normalizadoras. Mi crítica apunta, en particular, a revisar a este sujeto liberal, individualista, acabado en sí mismo, soberano y, en cierta medida, transparente para sí mismo, ya sea por vía del autoconocimiento o por vía de la autoconstrucción, que está en la base de cómo concebimos la posibilidad de politizar lo sexual; y al mismo tiempo, revisar la noción de sexualidad que presupone esta idea de sujeto de derechos sexuales. Mi intento por desnaturalizar la idea de que la sexualidad es algo que le pertenece a un sujeto individualizado, como un derecho ontologizado, remite a la crítica que históricamente hizo Foucault a la emergencia del dispositivo de la sexualidad en la modernidad occidental, a partir del cual se configura todo un sistema de clasificación de los sujetos en función de sus prácticas sexuales y el cual está basado en la sobrevaloración de la sexualidad como el lugar de la verdad última del sujeto.

Mi punto es que, en cierta medida, todas las políticas que tienen que ver con la ciudadanía sexual no problematizan lo que la sexualidad tiene de dispositivo en sentido foucaultiano. Es decir, reproducen y reafirman la producción de este tipo de tipologías de especies sexuales que Foucault tanto criticaba, ya que, en este sentido, dan pie a una profundización no problematizada de la gubernamentalización de lo sexual, es decir, reafirman y extienden la regulación del sujeto gracias a esa identidad sexual que el sujeto encuentra para sí.

El segundo punto que cuestiono, en línea con toda una crítica que ha surgido sobre todo en la última década, es que esta política liberal de derechos sexuales se ha ido expandiendo a lo largo y a lo ancho del mundo, y con ella se han expandido todos los presupuestos acerca de quién es este sujeto sexual y cuáles son las formas adecuadas de politizar ciertos temas, con lo cual esta política ha asumido además un tinte imperialista. ¿Cuáles son las implicaciones, desde un punto de vista postcolonial, de trasladar el modelo democrático liberal a otros horizontes políticos? ¿Cómo opera la expansión de este modelo? Lo que vemos es que este modelo liberal se convierte en la medida universal a partir de la cual todos “los otros sujetos sexuales” tienen que medirse, y de este modo se rearticula una visión orientalista o colonialista de progreso

histórico. Bajo esta lógica, el norte occidental o el paradigma euronorteamericano da la medida del grado de avance de una sociedad en términos sexuales y en términos democráticos. A partir de ese punto de referencia autoinstituido, como era de preverse, los “otros” de ese norte occidental siempre quedan ubicados en el lugar de la falta o en una posición de “atraso”.

**Santiago Castellanos:** Entonces, este paradigma de derechos humanos rearticula una versión orientalista y colonialista bastante euronorteamericana que se posiciona como evaluadora de los grados de avance en derechos humanos alrededor del mundo.

**Leticia Sabsay:** Exacto. Se establece una línea de progreso histórico en la cual este paradigma se coloca en el presente histórico y, de este modo, se convierte en la meta a la que “los otros” deben llegar, porque de acuerdo con esta lógica orientalista o colonialista, “los otros” siempre aparecen en falta con respecto a este punto de referencia, ya sea como atrasados, primitivos, subdesarrollados... Todas estas políticas que tiene que ver con intervención, educación, concientización, *training*, capacitación de los activistas para que desarrollen “sus” políticas sexuales, cuando están sostenidas en la idea de que la gente necesita ser capacitada o concientizada antes que en la solidaridad internacional y en las relaciones horizontales de aprendizaje mutuo, dan lugar a lógicas paternalistas, al punto de que en algunos casos incluso se podrían leer como formas de adoctrinamiento. Esto implica tanto a luchas de la disidencia sexual, a la potencialidad más radical que podrían tener, así como a la concepción que tenemos de lo político y de qué es lo democrático.

De hecho, en este contexto de sexualización de las fronteras que definen los contornos del norte occidental —y cuando este se posesiona como el representante arquetípico de lo democrático—, el significante “democracia” se vuelve sinónimo de tolerancia, reconocimiento, inclusión, lo cual también es algo para preguntarse. ¿Cómo términos como “tolerancia” o “reconocimiento” están reformulando las ideas que tenemos acerca de qué es la igualdad, la equidad o la justicia?, ¿es este el horizonte de lo que podemos pensar como democrático? ¿o hay formas que sin dejar estos principios de lado articulan asimismo ideales democráticos más radicales?

Hoy vemos en distintos contextos latinoamericanos articulaciones de modelos de democracia o formas de reconstrucción política que de hecho ponen en cuestión los marcos de la democracia liberal. Hay un desafío que Latinoamérica le está planteando a este modelo hegemónico que sostiene que la democracia es igual a democracia liberal. Sin embargo, también vemos que en muchos casos este desafío no se traslada al campo de las políticas sexuales. Lo que vemos es que en muchos contextos hay un salto y que, en el campo de las políticas sexuales, el modelo sigue siendo liberal a pesar de que en un contexto político más amplio, ese liberalismo está siendo cuestionado o al menos reformulado.

Creo que este modelo liberal del derecho limita el alcance de las políticas sexuales en cuanto a libertad y justicia se refiere, pero también nos da una versión limitada de la política. Hace las dos cosas a la vez.

**María Amelia Viteri:** Tenemos la plataforma ideal para continuar con la segunda pregunta, que amplía lo que nos acabas de decir y trae la mirada a Latinoamérica, a la región, a Ecuador. Uno de los marcos que manejas para esta crítica hacia una colonialidad convertida y que alimenta a uno de los términos que también manejas –el homonacionalismo– ha sido el orientalismo. ¿Cuáles serían los límites de este tipo de marco al trasladarlo a la realidad latinoamericana?

**Leticia Sabsay:** Esa es una buena pregunta. De hecho, es una de las preguntas que me estoy haciendo y para la cual no tengo una respuesta acabada. Yo no diría que uso el marco del orientalismo, sino más bien cierto marco postcolonial para pensar estas cuestiones. Pero estoy pensando ahora en Edward Said.

Lo que sucede hoy es que lo sexual funciona como uno de los ejes principales desde los cuales se establecen las fronteras de lo democrático. Hoy suele suceder que la distinción acerca de qué contextos, qué países, qué localizaciones geopolíticas son más o menos democráticos se mide, cada vez más, en términos sexuales. La medida de cuán democrático es un régimen se traduce en cuán sexualmente democrático es ese régimen. En este sentido, hoy (como antaño, pero con un nuevo signo), la sexualidad continúa sirviendo para instaurar fronteras, ya sean éstas geopolíticas, económicas o culturales, que, no casualmente, siguen la estela de los legados coloniales.

Cuando Edward Said analiza la obra de Flaubert, por ejemplo, nos muestra cómo Oriente era caracterizado por tener una sexualidad demasiado relajada y se definía como lo otro de una sociedad victoriana, sexualmente reprimida, y que se entendía a sí misma como respetable y recatada. Pero hoy nos encontramos con que los signos se han invertido. Occidente, o el Norte global, se define en la actualidad, por el contrario, como sexualmente liberado y ese otro que hace un siglo representaba la amenaza de la hiper-sexualidad, hoy ocupa el lugar de la hipo-sexualidad. Ese otro orientalizado que antaño era el recipiente de una fantasía erótica que traspasaba los límites de la reprimida cultura sexual de Occidente, hoy es configurado arquetípicamente como reprimido, autoritario, intolerante en contraste con la supuesta libertad sexual que caracterizaría a Occidente hoy.

Las fronteras del “nosotros/ellos”, que en términos geopolíticos se asocian con la retórica de lo democrático, han venido sexualizándose de un modo particular, sobre todo a partir del impulso de “la guerra contra el terror”, inmediatamente después del 11 de septiembre de 2001. En este escenario, “el otro” por antonomasia frente al cual se han venido construyendo estas fronteras es lo que imaginariamente se ha configurado como “el Islam”, constituido como un ente monolítico asociado a la “amenaza

del fundamentalismo”, al son de la emergencia y la expansión de la islamofobia. Hay quienes dirán que con el declive de la Guerra Fría, lo que ha sucedido es que ese otro exterior que constitutivamente sirve a la reafirmación “del mundo libre” ha cambiado de dirección, de Cuba a Afganistán. Lo cierto es que en esta nueva constelación, el paradigma del orientalismo se ha tornado muy relevante, si no central.

Fue a partir de esta coyuntura que me planteé la pregunta por el alcance del paradigma de la orientalización para pensar estas cuestiones en un contexto más amplio: ¿hasta dónde algunos aspectos de la lógica orientalizadora podrían servir al análisis de cómo se concibe el proceso latinoamericano de la última década? Efectivamente, el modelo tiene limitaciones. Por un lado, intentar analizar el fenómeno latinoamericano bajo el paradigma del orientalismo, o por ponerlo de otro modo, tomar el paradigma del orientalismo como medida de todas las cosas. Esto supone, de alguna manera, reconfirmar la hegemonía de ciertos centros de producción del conocimiento, y esto es algo que, como intelectuales, deberíamos, como mínimo, cuestionar. Por otro lado, si entendemos la lógica del orientalismo, siguiendo a Said, como el proceso por el cual se construye un Oriente como una entidad que representa lo otro de Occidente, y por tanto como el elemento constitutivo de Occidente, concebido como una totalidad, podemos observar ciertas afinidades en la determinación del Norte occidental en relación con el Sur global. Si el orientalismo da cuenta de aquella lógica que, en sentido amplio, primero, establece una diferencia ontológica entre un Oeste y un Este o entre un Occidente y un Oriente; segundo, asume que “ese otro” es por definición culturalmente inferior y, tercero, configura a ese otro orientalizado como el repositorio de todas las características negativas que describen aquello que Occidente no es, o mejor dicho, no quiere ser, podemos observar que, con matices, hay una lógica cultural que observa características si no similares, al menos paralelas. En este sentido, creo que el paradigma de Said es de gran utilidad.

Si bien Said se refiere a la producción de Oriente en el contexto de la expansión colonial de Inglaterra y Francia, luego trabaja el desplazamiento que supone la hegemonía de Estados Unidos en el siglo XX. En ese contexto, una puede notar que hay una lógica de la colonialidad que, de hecho, se re-articula en el escenario postcolonial más tarde e incluso con respecto a otras configuraciones de fronteras, ya sea que ese otro sea Oriente, el Sur o los pueblos originarios. Una puede ver lógicas culturales que observan muchas reminiscencias con la lógica orientalista, por ejemplo en el caso de Europa, con respecto a su sur mediterráneo y los estereotipos que se construyen de Portugal, Italia, Grecia y España, como los rezagados de Europa, como culturas más tradicionales (esto es, menos avanzadas) o más religiosas (en un contexto donde lo secular opera como signo de modernidad y progreso); pero también al interior de las fronteras nacionales, sea el caso de España e Italia, y sus divisiones internas norte/sur. Y algo similar sucede con respecto a la historia de España en Latinoamérica. Si una entiende ese proceso de “orientalización” como una forma en la que se materializa la

colonización y la neo-colonización, yo creo que, con recaudos, el dispositivo teórico que despliega Said es absolutamente pertinente y útil para analizar otro tipo de realidades. Desde luego, este modelo no es suficiente, porque esos procesos culturales no se agotan en esa lógica, pero es útil.

Lo que Said pensó en términos de Orientalismo sirve para pensar en términos de colonialidad, y más. Si la orientalización cultural implica una lógica por la que se define a ese otro contextualmente como un otro ontológico, tanto espacial como temporalmente, lo que Said nos propone es desarticular esa formación, señalando lo que está en juego en ella. Cuando nosotros afirmamos que “Occidente tal cosa o tal otra”, o hablamos sin demasiados prolegómenos del “pensamiento occidental” o “la modernidad occidental” ponemos a circular un significante –Occidente– de tal modo que, sin quererlo quizás, terminamos reificando y confirmando la imagen ideal de Occidente y, de este modo, reconfirmamos, a pesar de nosotras mismas, las hegemonías que queremos cuestionar. Para cuestionar esas hegemonías me parece más útil prestar atención a las recomendaciones de Said, antes que descartarlas como geo-culturalmente no pertinentes. Cuando hablamos de “modernidad occidental”, ¿nos referimos al legado del liberalismo, al republicanismo de la revolución francesa, al legado del idealismo alemán? ¿A una conjunción *sui generis* de varios elementos? ¿Qué imágenes sobredeterminan lo que entendemos, casi espontáneamente, como ese legado? ¿Entra en esa modernidad occidental la historia del Estado español o la experiencia de la modernidad española? Cuando nos referimos a la hegemonía de los paradigmas euronorteamericanos, ¿de qué Europa estamos hablando?, ¿incluimos en esa Europa al este europeo y lo que fue en su momento parte del bloque soviético, o al sur europeo, cuando históricamente estos países fueron orientalizados como el otro de la Europa occidental y del norte?

Lo que vemos es una rearticulación constante de la fantasía de un norte occidental, el cual se va reconstruyendo y reconfigurando de acuerdo a los contextos históricos y a los pasados coloniales, pero también de acuerdo a los temas que están en discusión. Ese Norte global definirá sus fronteras de forma distinta en función de si hablamos de políticas de explotación económica, de índices internacionales de salud o educación o de intervenciones militares. Es para pensar críticamente estos desplazamientos geopolíticos en función de lo que está en juego para lo que te sirve justamente el marco de Edward Said. Hoy hablamos de Norte global y de Sur global, y éstas también son categorías problemáticas o, si se quiere, esquivas, inestables, que en general cumplen distintas funciones políticas.

Creo que podríamos analizar, como una modalidad de orientalismo político, la forma en que, por ejemplo, la mayoría de los principales medios periodísticos europeos desmerecen las experiencias políticas latinoamericanas hoy, caracterizándolas como antidemocráticas o fenómenos peligrosamente populistas –con todas las connotaciones que tiene la noción de populismo en Europa en función del fascismo y



la segunda guerra mundial—. Estos discursos periodísticos, pero también políticos, siguen esa lógica: estas experiencias democráticas de Latinoamérica son calificadas como políticamente irrelevantes para pensar el horizonte de lo democrático, es más, son catalogadas como una amenaza a la democracia. La retórica imperante es que estos son estados que aún tienen que aprender a ser democráticos. La idea de su *handicap* es que son democracias jóvenes; es decir, “sin experiencia”; es un discurso que replica en muchos tópicos característicos de la lógica del orientalismo político.

**María Amelia Viteri:** Tu respuesta nos lleva a esa división tan marcada hoy en día por diferentes tendencias e ideologías ¿por qué post-colonial y no de-colonial?, ¿por qué, dentro del contexto que estamos viviendo en Ecuador y en la región, un marco postcolonial podría ser más productivo?

**Leticia Sabsay:** Creo que en su momento, cuando Walter Dignolo escribe *The Darker Side of Renaissance*, que se publica en 1995, pero que también está en el ambiente cultural de esa época, en las preocupaciones de Aníbal Quijano o incluso de Enrique Dussel, el giro decolonial supuso una intervención muy válida y necesaria. En el caso de *The Darker Side*, Dignolo pone en cuestión las historias hegemónicas de la modernidad y discute la periodización que se desprende de esa narrativa en la que la experiencia colonial inglesa y francesa era hegemónica. Esa es una intervención muy importante.

Ahora bien, la idea de que los estudios postcoloniales no pueden hacer una crítica radical de las implicancias de la colonialidad porque forman parte del giro postmoderno o postestructuralista y, en ese sentido, son entendidas como parte del paradigma occidental hegemónico del momento, me parece más problemática. La idea de una posición en cierto sentido decolonial, ya sea en la línea de Walter Dignolo, en la de Ramón Grosfoguel o en la de Boaventura de Sousa Santos, con todas sus diferencias, tiende a reforzar la idea de que hay una diferencia ontológica entre esa modernidad occidental, que es objeto de crítica, y su otro. Es desde ahí que se puede sostener, en cierto modo, que el paradigma postcolonial es cómplice de la hegemonía del paradigma moderno (o para el caso, postmoderno) occidental.

Mientras que el acento de los postcoloniales está puesto en que estos dos mundos se co-constituyen<sup>1</sup>, el espíritu decolonial mantiene una tensión no siempre claramente resuelta entre la coconstitución y la diferencia ontológica entre la modernidad occidental y su otro. Es en medio de esta tensión que surge la marca característica de la posición decolonial, en oposición a la postcolonial; a saber, su apuesta por una posición de exterioridad desde la cual realizar una crítica radical o establecer un

1 Lo cual no quiere decir que no haya relaciones de dominación o de hegemonía entre estos dos universos, sino simplemente que no se puede considerar uno sin el otro, y que tal constelación se rearticula constantemente configurando múltiples posiciones en el marco de la postcolonialidad.



contradiscurso absoluto con respecto a esa modernidad. Las posiciones decoloniales descansan, en este sentido, en una visión más bien dicotómica de los procesos históricos, con dos actores centrales: hegemónicos y subalternos, dominantes y dominados, sí mismo y otro. Supongo que en estas genealogías también podemos intuir algo del clima epocal: la herencia y la reformulación del marxismo así como de nociones de transformación social totalizadoras o de quiebre revolucionario a la luz de los cambios de la época, la tensión entre los estudios subalternos y los postcoloniales, la estela dejada por los teóricos de la dependencia, por mencionar algunos aspectos de la historia intelectual latinoamericana.

Me parece que tanto en la idea de una epistemología de la exterioridad como la que propone Mignolo o en lo que Boaventura de Sousa Santos entiende como epistemologías del Sur, sobrevuela la asunción, en general implícita o no del todo reconocida, pero necesaria a cada uno de los esquemas teóricos que estos autores proponen, de un corte radical entre estos dos universos, así como cierta idea de pureza de esta otredad. Pero, ¿dónde, cómo encontrar esa otredad pura, no contaminada por la modernidad occidental? Uno de los problemas clave que se le plantea a la perspectiva decolonial surge, precisamente, en torno de esa pureza que puede aparecer, no en la obra de estos autores necesariamente, pero en el tipo de investigación que la perspectiva decolonial promueve, en pasados de precolonización mistificados y aún depen-

dientes del relato de la colonización, ya que de hecho estos pasados son en sí mismos, por definición, inaccesibles. Esta mirada da lugar, en algunos casos, a una suerte de reedición nativista y esencialista de pasados purificados previos a la colonización, o a un nativismo que congela el pasado y niega a ciertas tradiciones culturales su propia historia de transformación, cambio, hibridación. El valor asignado a un origen congelado y un pasado idealizado conjuntamente con la denegación de la historia de esta otredad es un movimiento problemático, por cuanto es en sí mismo, de hecho, un gesto que repite la lógica colonizante, rearticulando lo que en su momento fue un esencialismo a secas en la forma del esencialismo cultural o epistemológico.

Esta forma de esencialismo cultural o epistemológico, como yo lo llamo, es sutil. Cualquier decolonial admitirá sin demasiados problemas que tal pureza no existe, y que en realidad esa idea de otredad pura es el producto de la colonización misma, pero el movimiento siguiente consistirá en encontrar una posición contracultural capaz de articular una ruptura radical y absoluta, una alternativa total a la modernidad occidental. La idea es que la misma historia de dominación y de exclusión ha creado un exterior (el de los excluidos *tout court*), y que es desde ese exterior que puede pensarse una epistemología otra. En este sentido es que considero que la posición decolonial reproduce la diferencia ontológica, entendida –postmodernidad mediante– como epistemológica; de acuerdo a ese esquema la experiencia colonial habría creado una relación de exclusión tal, que hoy podríamos encontrar el legado colonial, por un lado, y la pureza de la contracultura del otro colonizado, por el otro. ¿Dónde podemos encontrar, o mejor dicho, bajo qué condiciones se puede configurar ese otro radical puro, o ese contraparadigma no contaminado por la modernidad occidental y que por tanto tendría la capacidad de cuestionar las bases más profundas del paradigma hegemónico?, ¿cómo pensar ese afuera?, ¿dónde está ese afuera? Resulta que ese afuera, en ese estado de pureza ideal, no está en ningún lado.

La pregunta que a mí me interesa plantear no es cómo “inventar” ese afuera, mientras más puro, más otro. En este contexto postcolonial, que supone además una recolonización constante, una rearticulación del legado colonial que no cesa, mi pregunta es cómo construir un marco teórico-político que nos permita pensar, cuestionar, criticar, deconstruir la rearticulación de esta hegemonía, la cual es definitoria de la condición postcolonial. Esa es una pregunta distinta, ya no se trata de ir a buscar un afuera ni de dar por sentado que ese afuera va a ser, por definición, el lugar de la crítica más eficaz, sino de entender cómo esta hegemonía se rearticula, reproduciéndose en formas más sutiles. Teniendo en cuenta la co-constitución de estos mundos, que es una co-constitución que no se dio de una vez y para siempre, sino que continúa a lo largo de la historia, y es un proceso que vivimos hoy, la cuestión para mí consiste en ver cómo desde la postcolonialidad se articulan posiciones que intentan dislocar ese mapa.

**María Amelia Viteri:** Yo creo que esto nos mueve a nuestra última pregunta, precisamente alrededor de teorías “traídas del Norte” y sus implicaciones no solo en este Sur. Pregunta que también está relacionada con lo que acabas de decir y con lo que viste por ti misma cuando estuviste en Ecuador. Ecuador es un caso, como otros en Latinoamérica, en el que existe esa preocupación alrededor de lo *queer*, no solo como término sino como marco analítico y crítico, que debido a su origen anglosajón y a la intraducibilidad del término se interpreta como extraño al contexto local, potencialmente colonizante y tendiente a desplazar otras formas más “auténticas” de intervención y activismo. Sabemos que esta preocupación no es nueva, sino que emerge desde que se formulan los estudios *queer* como un cuerpo teórico-crítico. ¿Cómo te posicionas tú frente a esas discusiones, teniendo en cuenta el contexto latinoamericano e incluso transnacional en el que se desenvuelve tu trabajo?

**Leticia Sabsay:** Antes que nada, creo que necesitamos poner al significante *queer* entre signos de pregunta y no dar por sentado lo que ese significante significa. Ese significante tiene ya más de dos décadas de historia y de historia transnacional además.

Se trata de un significante que describe un campo de estudio, un marco analítico, también en algunos casos lo *queer* se entiende como una metodología y, finalmente, lo *queer* evoca una forma de activismo y unos principios o ideales. Uno de los primeros problemas con los que yo me enfrento en un marco de investigación transnacional, por mi propia condición diaspórica y por estar trabajando y operando en distintos marcos regionales, es que muchos de estos debates se plantean dando por sentado que todos estamos hablando de lo mismo y la mayor parte de las veces esto no es así de modo alguno.

Ya me referí a algunas de las claves de lo que para mí sigue siendo válido dentro de la perspectiva *queer*, y a las críticas que yo rescato de esta perspectiva para pensar problemas contemporáneos, así que no volveré sobre ello. Pero quiero insistir en que, siguiendo esos principios de interseccionalidad, anti-normativización y política de coaliciones a los que hice alusión anteriormente, desde mi punto de vista, lo *queer* abre la posibilidad de desarrollar lógicas de solidaridad transnacional no paternalistas. Y esto es crucial para pensar políticas sexuales hoy.

Desde esta perspectiva *queer*, una de las cuestiones centrales consiste en oponerse a toda normativa que pretenda discriminar quién pertenece a una categoría y quién no pertenece, y cuestionar las condiciones que hay que cumplir para ser incluida en una categoría u otra. En esta clave, lo que viene también a plantear la crítica *queer* que yo defiendo es que la normalización de las identidades, ya sean estas hetero, homo, bi o trans, es una normativización que se da también en términos raciales, culturales y de clase. De modo que la lucha por la justicia sexual no puede estar disociada de las luchas antirracistas, anticoloniales y, en general, por la justicia social. Lo que está en el horizonte de esas luchas que se definen como *queer* es un horizonte de libertad que no puede separarse del ideal de la justicia social y la igualdad.

Ahora bien, también es cierto que el movimiento *queer* se ha expandido exponencialmente y también se ha institucionalizando, volviéndose cada vez más y más identitario. El significante *queer* circula en distintos contextos y muchas veces es homologable o se usa incluso como sinónimo de gay o lesbiana, lo que produce mucha confusión. Se observa también el uso de lo *queer* como descriptor de una comunidad que reniega de cualquier posición canónica y donde se aglutinan todos los otros disidentes sexuales que no encajan en alguna de las otras categorías más formalizadas. A estas posibilidades se suman asimismo ciertas versiones liberales de lo *queer* desde las que se asume una posición extremadamente voluntarista “en contra de las etiquetas”, como si a fuerza de voluntad aislada y soberana se pudiera decidir participar o no en el campo de las clasificaciones sociales de forma solipsista. Esta última es una visión muy ingenua y muy poco crítica de cómo funciona el poder en el campo social, que tiene poco que ver con lo que yo entiendo por *queer*.

En medio de esta polisemia y diseminación, lo *queer* encuentra una resistencia muy fuerte en ciertos movimientos cuyas reivindicaciones centrales tienen que ver con la visibilización y con la reivindicación de una identidad, los cuales son muy fuertes en el contexto latinoamericano. Estos grupos critican lo *queer* porque lo entienden como “la policía de la identidad”, como me dijo una vez un asistente a un congreso. En este caso, el rechazo de lo *queer* no tiene que ver con lo que puede tener de colonizador, sino con el hecho de que cuestionaría toda política de identidad posible. Este tipo de resistencia a lo *queer* ha sido desde siempre muy fuerte en el caso del feminismo español, por ejemplo.

El caso es que tenemos distintas versiones de lo *queer* y distintas formas de circulación de lo *queer*. Y creo que esto es un indicador de su potencial para habilitar procesos de traducción cultural. La confusión y la imposibilidad del diálogo surgen cuando negamos la inestabilidad del término *queer* y partimos del supuesto de que se trata de un campo fijo de significados. Una situación de confusión y obturación del diálogo que se agudiza aún más cuando los significados atribuidos a lo *queer* son completamente distintos, cuando no impregnados de prejuicios, entre las distintas voces del debate. En estas condiciones este tipo de debates dan lugar a una serie de malentendidos tremendos, y creo que muchas veces es desde ese lugar de desconocimiento o de congelamiento del significado de lo *queer* que surge ese temor en torno de su potencial colonizador.

Creo que la intraducibilidad del término, a nivel del significante—*queer* no es lo mismo que raro, o torcido, etcétera—es una ventaja, porque señala el origen del término, y en este sentido no niega su historia, no olvida su legado; diría que en este sentido es un significante muy postcolonial. Al mismo tiempo, creo que en la medida en que lo *queer* evoca aquello abyectado, aquello que ha sido excluido de un orden social, así como un horizonte de resistencia a toda forma de exclusión o de abyección, sin por ello darle un contenido específico a esa resistencia, lo *queer* se presta e incluso

solicita ser re-apropiado, resignificado, iterado, en pos de un cuestionamiento permanente de los límites de los propios paradigmas con los que operamos, invitándonos de este modo, como diría Butler, a un proceso incesante de traducción cultural.

### Bibliografía seleccionada de Leticia Sabsay

2013. "Queering the Politics of Global Sexual Rights?". *Studies in Ethnicity and Nationalism*, Vol. 13, No. 1, 80-90.
2012. "The emergence of the other sexual citizen: orientalism and the modernisation of sexuality". *Citizenship Studies*, 16, 5-6, 605-623.
2010. *Fronteras Sexuales: espacio urbano, cuerpo y ciudadanía*. Paidós: Buenos Aires
2009. *Las normas del deseo: imaginario sexual y comunicación*. Cátedra: Madrid
- Leticia Sabsay y Patricia Soley-Beltrán (2012) (Coed.), *Judith Butler en Disputa. Lecturas sobre la Performatividad*. Egales: Barcelona-Madrid.

t

temas





## Pensar la diferencia. Carencia y política en Pierre Clastres

### *On difference. Lack and politics in Pierre Clastres*

Sebastián Barros

PhD, Universidad de Essex. Director del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia y profesor de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Argentina. Investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.

Correo electrónico: barros.sebastian@gmail.com

Fecha de recepción: noviembre 2012

Fecha de aceptación: marzo 2013

#### Resumen

Este artículo repasa el análisis de Pierre Clastres sobre lo que él llamó “sociedades contra el Estado” y su objetivo es provocar una discusión sobre la manera en que la teoría política occidental pensó la noción de diferencia. En primer lugar, el artículo muestra la manera en que Clastres invirtió la idea de carencia en los pueblos que estudió y, en lugar de presentarlos como sociedades a las que le faltaba algo (fe, rey, ley), los presentó como sociedades contra el Estado. En segundo lugar, el argumento presentado discute la idea de Clastres de la política como matriz de toda diferencia. Para él, la política opera sobre los límites del *demos*, definiendo cuáles son las diferencias que pueden ser legítimamente articuladas dentro de la comunidad. Finalmente, el artículo propone brevemente una manera en la que el análisis de procesos políticos contemporáneos, como el populismo latinoamericano o los movimientos de indignados en Europa, podrían beneficiarse de la concepción que Clastres tenía de la política y la diferencia.

*Descriptor:* diferencia, política, Pierre Clastres, carencia, pueblo.

#### Abstract

This article addresses Pierre Clastres' analysis of what he called “societies against the State”. Its goal is to engage in a discussion of the way in which Western political theory considered the notion of difference. First, the article shows the way in which Clastres deals with the idea of lack among the peoples he studied. Instead of presenting them as societies lacking something (faith, king, law), he describes these peoples as societies against the State. Then, the article tackles Clastres' idea of politics as the matrix for all differences. For him, politics operates on the limits of the *demos*, defining which differences will be legitimately articulated within the community. Finally –and briefly–, the article puts forward a way in which the analysis of contemporary political processes like Latin America populisms or the Indignants Movement in Europe could benefit from Clastres' conception of politics and difference.

*Key words:* Difference, Politics, Pierre Clastres, Lack, People.

## ¿Por qué Clastres?

¿Cómo es que un antropólogo dedicado a estudiar sociedades, algunas nómades, en la selva amazónica de Paraguay, Brasil y Venezuela, puede contribuir a comprender mejor la política tal como se la piensa en occidente? La contribución de Clastres tiene una arista significativa que se desprende de sus análisis sobre las nociones de política, poder y autoridad. Su conclusión es que el poder no tiene por qué ser pensado como algo naturalmente ligado a la creación-recreación de una esfera de la autoridad situada por encima de la vida comunitaria.

De esta afirmación inicial se desprende una serie de consecuencias que, desde el punto de vista propuesto aquí, tiene efectos sobre la forma occidental-moderna de pensar y analizar las relaciones políticas. Este artículo tiene como objetivo rastrear esos efectos en dos sentidos. El primero referirá a la posibilidad de pensar la noción de diferencia<sup>1</sup> de manera distinta a la que lo ha hecho la tradición moderna. El segundo de esos sentidos se deriva del anterior, pues del trabajo de Clastres se desprende una mirada diferente sobre la política en tanto fuerza unificadora de la comunidad, ya no en términos de domesticar diferencias, sino en términos de identificar los límites del *demos*, sobre la definición de quiénes son parte del *demos* y sobre cómo se define su pertenencia<sup>2</sup>. Para él, es la política, en tanto actividad que opera sobre los límites de la vida comunitaria, la que constituye las diferencias legítimas y no la existencia de diferencias la que hace necesaria la política. La política para Clastres es la matriz de toda diferencia.

En este sentido, la experiencia política contemporánea devela toda una serie de manifestaciones en las que precisamente se ponen en juego esos límites. Las experiencias definidas como populistas en América Latina o las manifestaciones europeas de la indignación frente al fracaso social de las políticas financieras neoliberales son todos ejemplos en los que los límites del *demos* legítimo se problematizan y se ponen en cuestión. En el caso latinoamericano, los populismos clásicos (Vargas, Perón, Cárdenas) y los contemporáneos (Morales, Correa, Chávez) han sido considerados

1 La diferencia, como se tratará más adelante, ha sido entendida en la teoría política occidental moderna como resultado de una carencia que provoca la emergencia de una particularidad. El argumento presentado aquí entiende a la diferencia como la expresión de una particularidad, pero plantea que no es la emergencia de la misma la que fuerza la necesidad de la política, sino que es esta última la que funciona como matriz de las diferencias, ubicándolas en una determinada distribución de lugares sociales dentro del espacio comunitario.

2 Desde el punto de vista sostenido aquí, una comunidad se constituye a partir de la existencia de un límite identitario que distingue a un colectivo de otro. Es decir, una comunidad es una colectividad definida por una frontera que constituye una externalidad. A su vez, al interior de toda comunidad existen fronteras o límites internos que demarcan una distribución de lugares sociales. Esa frontera interna a la comunidad opera distinguiendo un lugar, el *demos*, en el que se encuentran aquellas voces que pueden poner el mundo comunitario en palabras, dándole así forma y contenido a ese mundo. Esto implica entonces que existen otras voces dentro de esa comunidad que no son tenidas en cuenta al momento de la definición de eso común. Para mayor especificidad puede verse la noción de parte-sin-parte de Rancière (1996) y la noción de heterogeneidad social de Laclau (2005). En Barros (2009) se asocian ambas nociones en la dirección del argumento sostenido en este trabajo.

importantes en tanto han generado una significativa ampliación de derechos para sectores cuyas demandas, hasta ese momento, no habían sido contempladas como demandas legítimas a ser tenidas en cuenta por la vida comunitaria. Estas articulaciones populistas de la comunidad han representado una ampliación de los límites que distinguían a quienes podían legítimamente poner el mundo comunitario en palabras de quienes no contaban con esa capacidad. Tener derechos implica tener la capacidad de poder reclamar legítimamente esos derechos y esto es precisamente lo que venían y vienen a reconocer los populismos clásicos y contemporáneos. Los movimientos de indignados en Europa representan una lógica similar. En este caso, la ampliación del *demos* se produce por una serie de demandas que son presentadas por el discurso tecnocrático dominante como demandas que ignoran el rol desempeñado por el capital financiero y el funcionamiento del mercado de capitales. De esa manera son presentadas como voces que no tienen nada para decir sobre los problemas que sufren. El discurso consensual de las democracias europeas silencia estas demandas presentándolas como simples respuestas atávicas y retrógradas a la crisis. La movilización indignada rompe precisamente con ese lugar subordinado que el discurso tecnocrático le asigna, ocupando espacios que no le corresponden. En los dos casos, tanto en el populismo latinoamericano como en las movilizaciones indignadas, se encuentran modificaciones del *demos* legítimo. La distribución y jerarquización de lugares sociales que supone todo orden político se ven trastocadas por sujetos que se salen del lugar que legítimamente les corresponde. La antropología de Clastres difícilmente brinda respuestas directas a estos interrogantes de la ciencia política contemporánea. Sin embargo, un repaso de sus argumentos en relación con la noción de diferencia permite un acercamiento distinto a la política que puede dar mejor cuenta de estos procesos políticos que hasta ahora han sido condenados, tanto por enfoques que parten de presupuestos democrático-liberales, como por aquellos que lo hacen en términos cívico-republicanos.

Este artículo comienza entonces con un repaso de los argumentos de Clastres en relación con los dos efectos mencionados para, finalmente y de forma breve, esbozar un acercamiento teórico distinto a la manera en que la antropología y la ciencia políticas se han acercado a la construcción de un pueblo y una política que pueda denominarse popular.

## La inversión de la carencia

Para Clastres, hablar de una sociedad sin Estado para referirse a los pueblos amazónicos<sup>3</sup> implicaba un juicio de hecho que ocultaba un juicio de valor, el cual presuponía

3 Para un detalle del trabajo etnográfico que Clastres llevó adelante en Paraguay, Venezuela y Brasil, entre 1963 y 1974, véase Abensour (2007a: 51-53). Me refiero a los "pueblos amazónicos" en tanto es el propio Clastres quien así los

que las sociedades primitivas eran sociedades incompletas<sup>4</sup>. La razón de este tipo de juicios partía de una premisa etnocéntrica que hacía “imposible pensar la sociedad sin el Estado” ya que el Estado oficiaba como el destino de toda sociedad (Clastres, 2008: 161). Este etnocentrismo asumía que la historia tenía un sentido único y que toda sociedad estaba condenada a recorrer esa historia a través de precisas etapas que llevaban de la barbarie a la civilización, de la simpleza a la complejidad. Las referencias a estas sociedades estaban hechas en función de lo que a la vista de Occidente eran sus carencias, sociedades sin Estado, sin escritura, sin historia, etc. En palabras de los invasores europeos, estas eran sociedades “sin fe, sin ley, sin rey” (Clastres, 2008: 174).

Ahora bien, para Clastres estas sociedades tenían una característica relevante: no producían excedentes. La antropología clásica, según él, había presentado a las sociedades primitivas como economías de subsistencia (Clastres, 2008: 162). Esto estaba ligado a dos argumentos, muchas veces implícitos y que se contradecían. Se argumentaba que estas sociedades no producían excedentes, por una parte, por su incapacidad tecnológica y, por la otra, por la natural desidia y falta de voluntad de sus miembros de dominar la naturaleza. Es decir, para esta antropología estas sociedades no estaban sometidas al imperativo occidental de lograr un dominio absoluto de la naturaleza<sup>5</sup>. Según Clastres, esta caracterización no se debía a una supuesta jerarquía tecnológica de occidente, ya que la técnica debía ser pensada como un procedimiento para asegurar el dominio de la naturaleza en relación con las necesidades de un determinado grupo. En las sociedades primitivas se daban efectivamente los medios para realizar ese fin.

Repasando las conclusiones de investigaciones propias y ajenas, Clastres mostró que en realidad estas personas no dedicaban la mayor parte del tiempo a conseguir los recursos para reproducir la vida. Ellos aseguraban la supervivencia “al precio de un tiempo de actividad notablemente corto” (Clastres, 2008: 166). Esto significa que disponían de tiempo para acrecentar la producción de bienes materiales, podrían haber acumulado excedente de haberlo querido o necesitado, pero no lo hacían. Es más, con base en esta constatación Clastres propuso la posibilidad de generalizar el argumento de forma tal que esta idea se transformó en el presupuesto de su noción de sociedad contra el Estado. “Siempre es por la fuerza que los hombres trabajan más allá de sus necesidades. Precisamente esa fuerza está ausente del mundo primitivo, la ausencia de esta fuerza externa define incluso la naturaleza de las sociedades primitivas” (Clastres, 2008: 166). Esa fuerza no era otra cosa que “el poder de forzar, la capacidad de coerción” que Clastres identificó en el poder político. No generaban

---

referencia cuando los compara con los pueblos andinos-incaicos.

- 4 Se utiliza la noción “primitiva/o” para seguir el uso del propio Clastres, lo cual no implica, como se puede concluir a partir de la lectura de sus trabajos, un juicio de valor sobre la noción de progreso o civilización.
- 5 Imperativo que está presente en el pensamiento de autores como Descartes y Locke. En ellos, se encuentra casi una obligación moral respecto al dominio de la naturaleza, que en Descartes se plantea por primera vez y en Locke se transforma en la inevitabilidad de la apropiación. Clastres identifica el proyecto cartesiano pero no menciona a Locke.

excedente porque no había poder político externo al cuerpo comunitario que forzara tal actividad. Para Clastres, la resistencia a generar excedente tenía como fin evitar el trabajo alienado. Como bien señala Abensour (2007a: 55), a través del trabajo etnográfico Clastres reflexionó sobre una serie de categorías caras al marxismo, como la noción de trabajo y el análisis sobre el surgimiento del Estado. Para él, la desigualdad que suponía el trabajo (alienado) apropiado por un tercero no se originaba en el surgimiento de la división social del trabajo como en Marx, sino en la aparición de la división del poder político<sup>6</sup>.

La división primaria y primordial en una comunidad determinada no era entonces la división social del trabajo, sino la división política del poder social. En esta última residía, además, el origen de la desigualdad. En palabras de Clastres, la desigualdad en el interior de una comunidad se producía “cuando la regla igualitaria de intercambio deja de constituir el ‘código civil’ de la sociedad, cuando la actividad de producción tiende a satisfacer las necesidades de los demás, cuando a la regla del intercambio la sustituye el terror de la deuda” (Clastres, 2008: 168). En las sociedades amazónicas esa posibilidad era exorcizada evitando la aparición de aquello “que está destinado a matarla[s]: el poder y el respeto al poder” (Clastres, 2008: 169). Es por esto que es más apropiado decir que las sociedades amazónicas son sociedades *contra el Estado* y no simplemente sociedades *sin Estado*.

Ahora bien, lo incisivo del argumento de Clastres sobre el trabajo alienado saca a la luz una problemática que no ha sido tratada por la teoría política de forma sistemática: el surgimiento de diferencias. ¿Cómo se entiende y qué se asume al pensar la noción de diferencia para dar cuenta de la existencia de particularidades políticas?<sup>7</sup> Clastres aprecia que las diferencias se derivan de la forma que adquiere la comunidad misma, en contraposición con el relato de la teoría política occidental moderna sobre el origen de las sociedades políticas, en el que la diferencia aparece siempre como efecto de las carencias que se aprecian en el contacto y el compartir con otros. Estos relatos asumen la existencia de diferencias que son anteriores a la vida comunitaria (Hobbes) o, como mínimo, que emergen en el momento mismo en que se gesta algo común (Rousseau). El hombre hobbesiano tiene conciencia de la igualdad en mente, cuerpo y esperanza; y es a partir de esa conciencia de la igualdad que este sujeto se enfrenta a las diferentes formas de entender el derecho al mundo y la pluralidad de voces que (des)organizan el estado natural. En Rousseau, es el contacto con un otro

6 Para ejemplificar su argumento, Clastres muestra la distinción que existía entre los pueblos incas y los pueblos amazónicos. En el Amazonas solo producían para vivir, mientras que en el imperio inca se trabajaba también para hacer vivir a los demás: “a los que no trabajan, a los amos que les dicen: hay que pagar lo que nos debes, tienes que reembolsar eternamente tu deuda” (Clastres, 2008: 168).

7 Por ejemplo, desde este punto de vista podrían plantearse preguntas como las que siguen: ¿cómo emergen las diferencias que participan de la posición original rawlsiana?, ¿cómo son pensadas las pluralidades del pluralismo discutido por la ciencia política en la producción de autores como Robert Dahl?, ¿qué supone la idea de demanda como unidad básica de análisis en la producción de Ernesto Laclau?, ¿cómo se entiende la emergencia de los sujetos racionales que forman parte de los procedimientos deliberativos habermasianos? y un largo etcétera.

lo que permite descubrir la propia singularidad. Ese otro naturalmente más veloz, más fuerte o más bello es el origen de las desigualdades naturales que se irán transformando en convencionales, a medida que se toma conciencia de la diferencia que implica la carencia de velocidad, fortaleza o belleza. Marx no es distinto en este sentido ni a Hobbes ni a Rousseau. La conciencia de la particularidad es fruto de la división social que se produce en la relación con la naturaleza como recurso. La conciencia de la diferencia y la particularidad se desprenden de la estructuración de la vida material entendida como el modo de relación social con la naturaleza a través del trabajo, pero se representan como carencia de la genericidad que debía caracterizar a lo humano<sup>8</sup>.

Por lo tanto, en la teoría política occidental moderna, la idea de diferencia se origina en la toma de conciencia de una particularidad marcada por una carencia. Si seguimos el argumento de Clastres vemos que las carencias que desde occidente se achacaban a estos pueblos primitivos se invierten. Estas ya no serán caracterizadas como sociedades marcadas por carencias, mientras que las sociedades presumiblemente más complejas y completas tendrán una carencia como presupuesto ontológico que las justifica.

En conclusión, lo político es lo que da fundamento a la existencia de diferencias y no al revés. Es en este sentido que para Clastres las diferencias se derivan de la forma (política) que adquiere la comunidad. El poder político no surge como respuesta a los potenciales conflictos entre singularidades, sino que es su origen. En sus palabras:

[...] ¿no es acaso el poder político lo que constituye la diferencia absoluta de la sociedad? ¿No estriba ahí la escisión radical en tanto que raíz de lo social, la ruptura inaugural de todo movimiento y de toda historia, el desdoblamiento original como matriz de todas las diferencias? (2008: 23)

El esfuerzo de los pueblos que estudió Clastres estaba, según él, dirigido a impedir precisamente el surgimiento de ese poder diferenciador, ya que el poder no surge de la interacción entre diferencias, sino que las origina. El poder político es la matriz de todas las diferencias. Puede afirmarse entonces que, para Clastres, la política no es solamente la actividad que pone juntas a ciertas diferencias constituidas de antemano, sino que es la actividad que hace a la propia definición de esas diferencias en tanto diferencias. No existen diferencias anteriores a la política que buscan negociar un orden común, sino que es la misma delimitación política de eso común lo que posibilita su identificación en tanto diferencias particulares.

8 En este punto, Clastres encuentra que el *Discurso sobre la servidumbre voluntaria* de La Boétie se adelantó tres siglos a Marx al reflexionar sobre el hombre desnaturalizado que se degrada al perder la libertad y verse obligado gustosamente a obedecer. Para La Boétie ese sujeto es *innombrable*, dice Clastres; Marx lo transforma en clase universal de la historia y en sujeto universal de cambio (Clastres, 1987: 124).

## Sobre la política, la diferencia y los límites del *demos*

La conclusión de este argumento es una narración sobre el origen del poder y la política que tiene una lógica distinta a la que nos provee el pensamiento occidental moderno. Clastres muestra que lo que regía la constitución de estas sociedades era una prohibición de la desigualdad que conjuraba la aparición de la división política del poder social. Aparición de la desigualdad que acechaba constantemente a esas sociedades primitivas, que las acosaba espectralmente. Las sociedades que estudiaba no eran sociedades poco complejas, ni se debe pensar en ellas como una añoranza de un tiempo pleno y libre de conflictos. Eran sociedades que estaban marcadas por momentos antagónicos en los que intervenía el jefe, con “su vocación de pacificador, de ‘integrador’ de las diferencias” (Clastres, 2008: 52). Estas sociedades tenían una institución central, la jefatura, que acompañaba el juego entre las diferencias al interior de la comunidad, al mismo tiempo que la multiplicidad de esas diferencias legitimaba “la actividad unificante del liderazgo principal” (Clastres, 2008: 52)<sup>9</sup>.

La sociedad primitiva aceptaba entonces el juego de ciertas diferencias. La particularidad de las mismas residía en que no eran representadas como carencias. “En el ámbito del saber, y del saber hacer ningún individuo presenta una inferioridad tal que deje flancos débiles ante la iniciativa de otro, más dotado o mejor provisto” (Clastres, 2009: 47). Las diferencias existían, pero ellas no eran presentadas como una falta de capacidad o talento y, por lo tanto, no generaban la percepción de desigualdad que está en la base del pensamiento político occidental moderno. La existencia de una jefatura del carácter descrito por Clastres deja ver que la sociedad primitiva tenía una naturaleza indivisa, al mismo tiempo que permitía el juego de las diferencias. La fuerza de esa vida comunitaria por evitar el surgimiento de un poder extraño a ella estaba entonces relacionada con la presuposición de igualdad<sup>10</sup>.

Como se explicó más arriba, la diferencia no tenía en su origen una carencia que sería a la larga superada por una síntesis dialéctica estatal. ¿Cómo operan entonces esas diferencias en las sociedades que estudia Clastres? Son comunidades indivisas en las cuales, como la diferencia no es pensada como una carencia, no se produce esa comparación entre miembros de la comunidad, que es la que sostiene el deseo de poder y sumisión en la teoría política moderna.

9 Sin embargo, esa complejidad no llevaba a la aparición del poder político, de la jerarquía, del sometimiento que decantaba en explotación. En las comunidades había un jefe, pero no un jefe de Estado. El jefe “no dispone de ninguna autoridad, de ningún poder de coerción, de ningún medio de dar una orden” (Clastres, 2008: 175). La gente de la comunidad tampoco tenía ningún deber de obediencia, ya que el espacio del liderazgo no era el lugar del poder. Para comprender mejor la dinámica política de estas sociedades hay que pensar un jefe sin poder y una institución de la jefatura sin autoridad. El jefe era el encargado de resolver los conflictos entre individuos, familias o linajes, pero de una manera específica que hacía a la particularidad de una autoridad sin poder, en tanto “el jefe sólo dispone, para restablecer el orden y la concordia, del prestigio que le reconoce la sociedad”. Pero disfrutar de este prestigio no implicaba tener poder.

10 Igualdad en la posesión de las capacidades y cualidades necesarias para el ejercicio pleno de los derechos comunitarios. Para un análisis de la presuposición de igualdad puede verse Barros (2010; 2012).

Esta dinámica no residía en el cierre de la comunidad sobre sí misma, sino que se abría hacia los otros, en alianza o en guerra. La exogamia y la guerra como características estructurales de la sociedad primitiva demuestran la dinámica en la que estas sociedades habitaban. De ella se desprende la forma que adquiere la comunidad que, a su vez, es la matriz de las diferencias apreciadas como legítimas dentro de la vida comunitaria, como veremos en un momento.

Por una parte, la política está en esa exogamia. Pero no es una política entendida como algún tipo de homogeneización de la diferencia, sino como una actividad que demarca los límites del *demos*. Para Clastres la exogamia no tenía como función asegurar la prohibición del incesto, como planteaba el estructuralismo, sino que obligaba a contraer matrimonio fuera de la comunidad de origen, por lo que “la exogamia local encuentra su sentido en su función: es el medio de alianza política” (Clastres, 2008: 57). Si bien el argumento sobre la exogamia puede parecer extraño al lenguaje de la teoría política, es importante para entender la contribución de Clastres. La exogamia implicaba para él la existencia de “estructuras polidémicas” (Clastres, 2008: 58), con lo cual la existencia de una pluralidad de *demos* no debía ser pensada como resultado de una necesaria hostilidad o temor mutuo entre particularidades diferenciales, sino como producto de fuerzas unificadoras que agrupan a los pueblos “en conjuntos de dimensiones variables”. La exogamia, si se sigue el argumento de Clastres, no tiene entonces una función biológica o cultural, sino que tiene una función política. El matrimonio con alguien extraño a la propia comunidad extiende los límites de ese “espacio exclusivo de ejercicio de los derechos comunitarios” (Clastres, 2009: 44) que es el *demos*. Por el contrario, el conflicto en un matrimonio produce el efecto opuesto, restringiendo esos límites.

Por otra parte, más importante aún que la exogamia, en tanto proceso político, es la guerra. Clastres identificó la manera en que la guerra operaba políticamente como rasgo estructural de las sociedades primitivas. La posibilidad de la guerra estaba inscrita en estas sociedades en tanto tenían voluntad de afirmar su diferencia frente a los otros. Cualquier incidente menor daba lugar a una intensa explosión de violencia. Esa voluntad se sustentaba en un deseo profundo de “mantener y desplegar su ser de totalidad-una, es decir, su diferencia irreductible con respecto a los demás grupos” (Clastres, 2009: 53). A su vez, esa voluntad era el resultado de una lógica sociológica que posteriormente fue muy cara al estructuralismo y al post-estructuralismo. La sociedad primitiva, como toda unidad diferencial, para pensarse como totalidad-una necesita de la figura del extranjero o del enemigo<sup>11</sup>.

La división de los otros en aliados y enemigos es un dispositivo de conjunto, explica Clastres. Es decir que, más allá de los diversos contenidos específicos que pudiese tener cada situación particular de guerra o de alianza, lo relevante es retener

11 En general, el rol de la otredad en tanto constitutiva de toda identificación es un argumento mayormente aceptado en las ciencias sociales hoy. Véase Laclau (2005).



la permanencia de este dispositivo encarnado en la tensión entre alianza y guerra que implica para él la política. En esa tensión, sin embargo, la guerra tiene un carácter constitutivo en tanto la alianza se produce como su corolario: “el estado de guerra [es] permanente en tanto conserva a todas las comunidades en su diferencia respectiva” (Clastres, 2009: 69). La guerra es entonces, en el argumento de Clastres, lo que permitía el despliegue de la sociatividad, el libre juego del ser político de las sociedades primitivas. Esto significa que el vínculo con el otro es siempre un vínculo político, en tanto su existencia se plantea en el movimiento mismo que lo excluye<sup>12</sup>. En el caso de las sociedades primitivas este movimiento excluía de un territorio, de un espacio representado como propio, que Clastres describió como espacio exclusivo de ejercicio de derechos comunitarios, es decir, como un *demos*.

Esto implica una mirada diferente sobre la política en tanto fuerza unificadora de la comunidad, ya no en términos de domesticar diferencias sino en términos de identificar los límites del *demos*. Al analizar la estructuralidad de la exogamia y la guerra, la antropología política de Clastres puso la mirada sobre los límites de la comunidad, sobre quiénes son parte del *demos* y sobre cómo se define esa pertenencia. Lo cual no es sino otra forma de expresar lo que se dijo anteriormente, que la política es la matriz de todas las diferencias. Para Clastres, es la política, en tanto actividad que opera sobre los límites de la vida comunitaria, la que constituye las diferencias legítimas y no la existencia de diferencias la que hace necesaria a la política<sup>13</sup>.

Mirar la política de esta manera implica que la política no da forma a lo social, una vez que surge la necesidad de poner junto aquello que es esencialmente diferente y se repele. El carácter primordial de la política es la definición de cuáles son las diferencias que pueden legítimamente estar juntas. Y no solamente eso. Si llevamos el argumento de Clastres un poco más allá, puede afirmarse que la política definirá también el carácter y cualidades necesarias para que esas diferencias puedan ejercer los derechos dentro de ese espacio exclusivo de disfrute de los mismos que es el *demos*. Esto es claro cuando se describe la división sexual del trabajo y los instrumentos que se asociaban a ella, el arco y el cesto. En ese relato, Clastres detalla la vida de dos varones que no podían tener arco porque estaban *pané* (mala suerte). Uno era homosexual y era aceptado como una mujer más, el otro era viudo y no era buen cazador. En el caso del cazador *pané* ni la exogamia ni la guerra le daban un lugar en la comunidad, por lo cual este miembro “constituía por sí mismo una especie de escándalo lógico al no situarse en ningún lugar claramente discernible, escapaba al sistema introduciendo en él un factor de desorden” (Clastres, 2008: 95). La política, por lo tanto, establece cuáles son las diferencias legítimas, pasibles de ser parte de esa comunidad, y también les asigna un lugar en esa comunidad de acuerdo a algún tipo de cualidad discernible.

12 En este sentido, puede equipararse está lógica con la lógica del antagonismo en Laclau y Mouffe (1985).

13 Esto implica necesariamente su opuesto, esto es, que la política en tanto actividad constituye diferencias que son ilegítimas, que no podrán ejercer plenamente esos derechos comunitarios.

Como vimos hasta aquí, la emergencia de una diferencia en el pensamiento europeo es entendida como consecuencia de la relación con otro, del cual necesariamente debe distinguirse. Clastres muestra cómo existen diferencias en las sociedades contra el Estado, tanto al interior de los miembros de una comunidad como entre las mismas comunidades. Por lo tanto, la disparidad entre ambos tipos de sociedad no es la forma que adquiere la percepción de una otredad. El elemento dispar entre el pensamiento europeo y las sociedades contra el Estado es la forma en que se asumen las diferencias, en el primero como resultado de una carencia potencial o actual; en las segundas, como unidades a las que “la comunidad como conjunto reagrupa y rebasa, integrándolas en una totalidad” (Clastres, 2009: 43). Esas distintas unidades son definidas por su lugar en un espacio exclusivo de ejercicio de los derechos comunitarios. Ese espacio comunitario es pensado como una totalidad, “concluido, autónomo, completo”, y como una unidad que se integra en “el rechazo de la división social, en la exclusión de la desigualdad, en vedar la alienación” (Clastres, 2009: 49)<sup>14</sup>. La presentación de la totalidad y de la unidad es fruto de la relación con la otredad aunque, repetimos, esa relación no esté marcada por una presuposición de carencia, sino que la existencia del otro se plantea en el acto que lo excluye por lo que “la relación política con los grupos vecinos se produce inmediatamente” (Clastres, 2009: 45). La política opera así ampliando o restringiendo los límites de la comunidad en tanto espacio de ejercicio de los derechos comunitarios, impidiendo que la representación comunal se encarne en una figura de lo “Uno exterior” que jerarquizaría el espacio político. La política es entendida de este modo como el despliegue de una sociatividad que integra unidades individuales que no se piensan a sí mismas en tanto carentes o potencialmente carentes de algo en su relación mutua, sino que las integra bajo la prohibición de la desigualdad (Clastres, 2009: 50).

130

## Reflexiones finales

Si seguimos los argumentos disparados por esta lectura de Clastres, puede concluirse que la política es una actividad que opera sobre los límites de la comunidad, lo que implica disponer respecto a cuáles son las diferencias que legítimamente pueden ser parte de la misma, y sobre quiénes podrán disfrutar de ese espacio de ejercicio de los derechos comunitarios. En otras palabras, la política es una actividad que define cuál es el *demos* legítimo en una comunidad determinada. En un libro publicado en 1989, Robert Dahl llamaba la atención sobre este punto a los teóricos de la democracia.

14 Uno de los dispositivos que facilitaba este rechazo era la prohibición a los cazadores de comer la carne del animal que ellos mismos cazaban. Los cazadores dependían así de sus colegas para alimentarse. Esto presenta una contraposición más con el argumento marxista, ya que no disponer del producto del propio trabajo no es percibido como una carencia, sino como la condición para mantener la igualdad.

Lamentablemente el llamado cayó en el saco roto de la *mainstream political theory*. Son contadas las excepciones a esta caída, entre ellas (además de Dahl) se pueden encontrar las elaboraciones teóricas de dos autores: Jacques Rancière y Ernesto Laclau, que muchas veces se habrán podido reconocer detrás de la lectura de Clastres expuesta aquí.

Dahl marcaba dos ambigüedades en las teorías de la democracia con estas palabras:

Los defensores de la democracia (incluidos los filósofos políticos) suponen usualmente que ya existe “un pueblo”: su existencia es tomada como un hecho, como una creación histórica. No obstante, la facticidad de ese hecho es cuestionable, y a menudo ha sido cuestionada [...]. Hay una segunda ambigüedad inserta en la primera. Dentro de “un pueblo” sólo un limitado subconjunto de personas tiene derecho a participar en el gobierno; ellas constituyen “el” pueblo en otro sentido: son, dicho con más propiedad, los ciudadanos o la ciudadanía –o como a menudo diré en este libro, el “demos”–. ¿Quién debe integrar el “demos”? (1992: 12).

La constatación de que un pueblo es una construcción política y la pregunta sobre quiénes deben integrarlo han quedado, en el mejor de los casos, como dos tareas no realizadas por las teorías de la democracia. En el peor de los casos fueron dos cuestiones que se arrumbaron en lo que Dahl llamó *shadow theory of democracy* y que ocultaron además supuestos antidemocráticos en esas teorías de la democracia. En general, el pueblo se tomó como algo dado e integrado por la totalidad de sus miembros.

Una de las formas de comenzar a discutir estos problemas es trazarlos en la teoría política occidental moderna. Y la pregunta inicial debe ser ¿qué forma histórica-política adquiere ese pueblo y quiénes pueden integrarlo? Aquí reside la relevancia del trabajo de Pierre Clastres. En la forma distinta de entender y explicar la existencia de la diferencia que nos muestra su estudio de las sociedades primitivas, nos revela la manera en que la política opera sobre el carácter de la diferencia, dándole forma. No se trata de una diferencia constituida a partir de demandas o necesidades marcadas por una carencia, sino de diferencias creadas por la política en el momento en que opera sobre los límites de la comunidad definiendo quiénes son parte legítima de ella. Es necesario darle entonces un tratamiento distinto a la noción de diferencia a partir de pensar la política como la matriz de su constitución y no un producto de su emergencia.

América Latina, y especialmente América del Sur, viven hoy tiempos políticos muy particulares en los que se ponen en juego precisamente las dos cuestiones sobre las que llamó la atención Dahl hace más de veinte años. Básicamente encontramos toda una serie de discursos y grupos que pugnan por ser parte legítima del *demos*, que pugnan por ejercer plenamente los derechos comunitarios. Esos derechos que se les vienen negando, incluso desde las teorías más progresistas de la democracia, en tanto son

presentados como discursos y grupos que no pueden legítimamente poner el mundo en palabras. Es por eso que en contextos como el que nos toca vivir, la política popular es de central importancia; pues supone precisamente la constitución de nuevas diferencias que irrumpen y dislocan la distribución de lugares sociales vigente. Queda por ver qué lugar legítimo lograrán ocupar esas diferencias y qué forma histórica adquirirá el pueblo en ese proceso –si una forma que persiste en su exclusión del espacio de ejercicio de derechos o si una forma que cambiará la cuenta de las partes legítimas–.

Por último, esto se vincula también con uno de los tópicos que más preocupaba a Clastres: la igualdad. Si la política da forma y carácter a la diferencia, eso significa que la política define quiénes son iguales y pueden formar parte de esa vida comunitaria. La igualdad no es entonces algo buscado por la política, sino que es algo inherente a ella. La igualdad no debe ser pensada como un objetivo sino como un punto de partida. Otra vez la cuestión de la constitución del *demos* que nos planteaba Dahl se vuelve central. El pueblo, o mejor dicho la serie de identificaciones populares que lo conforman, acechan espectralmente a la comunidad política en tanto demuestran las desigualdades de hecho entre quienes son pensados como iguales. En este sentido, una identificación popular es aquella que reclama igualdad en la posesión de las capacidades y cualidades necesarias para el ejercicio pleno de los derechos comunitarios. En las sociedades contemporáneas esa capacidad implica la igualdad de poner el mundo en palabras. A la par del contenido que puedan tener ciertos reclamos –por ejemplo, por el ejercicio de derechos o igualdades empíricas–, las identificaciones populares presuponen reclamos de esa capacidad, muestran el hecho de la desigualdad en un contexto de igualdad.

La antropología política de Clastres puede ser entonces un original comienzo teórico y político para repensar lo popular, sus condiciones de posibilidad y sus efectos.

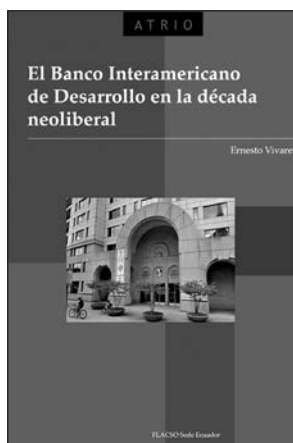
## Bibliografía

- Abensour, Miguel (2007a). “Presentación”. En *El espíritu de las leyes salvajes: Pierre Clastres o una nueva antropología política*, Miguel Abensour (Comp.): 51-66. Buenos Aires: Del Sol.
- Barros, Sebastián (2012). “Tras el populismo. Comunidad, espacio e igualdad en una teoría del populismo”. *Revista de Ciencias Sociales. Segunda Época* N° 22: 137-150.
- \_\_\_\_\_. (2010). “Identidades populares y relación pedagógica. Una aproximación a sus similitudes estructurales”. *Propuesta Educativa* N° 34, Año 19: 87-96.
- \_\_\_\_\_. (2009). “Salir del fondo del escenario social. Sobre la heterogeneidad y la especificidad del populismo”. *Pensamiento Plural* N° 2, Año 4: 11-34.
- Clastres, Pierre (2009). *Arqueología de la violencia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- \_\_\_\_\_ (2008). *La sociedad contra el Estado*. La Plata: Terramar.
- \_\_\_\_\_ (1987). *Investigaciones en antropología política*. México: Gedisa.
- Dahl, Robert (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- La Boétie, Étienne de (2006). *Discurso sobre la servidumbre voluntaria*. Buenos Aires: Libros de la Araucaria.
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (1985). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Marx, Karl (1998). *La cuestión judía*. Buenos Aires: NEED.
- Rancière, Jacques (1996). *El desacuerdo*. Buenos Aires: Nueva Visión.

## Ediciones de FLACSO - Ecuador

---



Serie Atrio

---

### El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal

---

Ernesto Vivares

---

Flacso Sede Ecuador, 2013

---

359 páginas

---

Este libro es resultado de una investigación sobre el rol en el desarrollo, tanto nacional como regional, de los bancos regionales o multilaterales (BRD), con énfasis en el caso del Banco Interamericano de Desarrollo y su papel en el proceso de ascenso, consolidación y pérdida de sus roles durante la crisis de la convertibilidad en Argentina en los años noventa.

Los BRD fueron actores regionales clave en la Guerra Fría y promotores del desarrollismo en las décadas de 1960 y 1970; mientras que, en la década de 1990 fueron líderes en la promoción de reformas pro mercado en Latinoamérica. Creados en el contexto de la geopolítica de los EEUU y sus aliados, los BRD fueron el resultado de la acción de las élites y gobiernos regionales, quienes buscaban la integración internacional y acceso al apoyo financiero y político de Estados Unidos.

# La economía del narcotráfico y su dinámica en América Latina

## *The Drug-Trafficking Economy and Its Dynamics in Latin America*

Daniel Pontón C.  
Máster en Política Pública, FLACSO Sede Ecuador.

Correo electrónico: dpc1975@hotmail.com

Fecha de recepción: noviembre 2012  
Fecha de aceptación: abril 2013

### Resumen

El presente artículo analiza el comportamiento de la economía del tráfico de drogas en Latinoamérica en los últimos doce años y su incidencia en la configuración de un nuevo escenario delincriminal en la región. Se argumenta que en el entendimiento económico del narcotráfico se puede dimensionar su verdadera capacidad de infiltración y cooptación, analizar las grandes variaciones en la demanda y oferta de estos productos y su impacto en la dinámica actual de la criminalidad en América Latina; y por último, desestructurar algunos mitos levantados alrededor de esta economía. Esto abre la posibilidad de un nuevo marco metodológico para el diseño de políticas, que busca adaptar las capacidades estatales de control, neutralización y prevención del fenómeno, a las nuevas y cambiantes racionalidades de la economía mundial del narcotráfico.

*Descriptor:* mercados criminales, delincuencia organizada, narcotráfico, cocaína, lavado de activos, América Latina.

### Summary

This article analyzes the behavior of drug-trafficking economy in Latin America during the last twelve years and its influence in the configuration of a new crime scenario in the region. It is argued that with an economic understanding of drug trafficking one can capture the true capacity of infiltration and cooptation, analyze the wide variations in the supply and demand of these products and their impact on current dynamics of criminality in Latin America, and, lastly, de-construct several myths surrounding this economy. This opens the possibility for a new methodological framework for designing policies that seek to adapt state controlling, neutralization, and prevention capacities to the new and changing rationalities of the world economy of drug trafficking.

*Key words:* Criminal Markets, Organized Crime, Drug Trafficking, Cocaine, Money Laundering, Latin America.



## Introducción

En América Latina mucho se ha hablado en la última década respecto al poder e influencia del crimen organizado en cada uno de los países que conforman la región. Un tema inobjetable frente a esta situación es que el poderío económico del crimen organizado proviene de los mercados ilícitos que regulan y controlan; pese a ello, poco se conoce acerca de la dimensión y características de la economía que los mueve. El presente artículo tiene como objetivo analizar las principales transformaciones del mercado de drogas en la última década para comprender el poder y dinámica que esta economía genera en el nuevo escenario delincriminal de la región.

Siguiendo las recomendaciones de Albanese (2007, 2008, 2010), que propone mirar metodológicamente las actividades económicas del delito organizado antes que los grupos criminales, se argumenta que en el entendimiento económico del narcotráfico se puede dimensionar su verdadera capacidad de infiltrar y cooptar la estructura social y política de nuestros países, analizar las grandes variaciones en la demanda y oferta de estos productos y su impacto en la dinámica actual de la criminal de la región y, por último, desestructurar algunos mitos levantados alrededor de esta economía.

Este documento se centra principalmente en el mercado de la cocaína y sus derivados debido a la importancia de esta droga en la economía criminal del subcontinente, aunque también se hará referencias a otro tipo de drogas como la marihuana, la heroína y las drogas sintéticas. Entendemos que mirar el problema desde el ámbito de la economía del tráfico de la cocaína y sus derivados podría criticarse como un cierto reduccionismo, cuando el objetivo es echar luces sobre la actividad delincriminal en general; sin embargo, consideramos que es trascendental analizar el tráfico de drogas por las razones descritas a continuación. En primer lugar, el narcotráfico constituye una verdadera fuente de financiamiento para las actividades criminales complejas, las cuales sin el poder económico del narcotráfico no podrían prosperar y trascender tan abruptamente. Segundo, es importante mirar el deterioro social y económico que el narcotráfico genera en la población, lo que puede ser concebido como un caldo de cultivo para el nacimiento de nuevas actividades ilegales. Y tercero, la consecuente infraestructura criminal del narcotráfico se pone al servicios de otras actividades ilegales, lo cual, en el competitivo y violento mundo de las economías criminales, les brinda ventajas comparativas de protección mafiosa y reproducción económica.

El análisis de la economía del narcotráfico se abordará tomando principalmente fuentes secundarias: los informes mundiales de drogas producidos por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Onudd) de los años 2005, 2011 y 2012, así como otros estudios complementarios. Si bien los datos producidos por la Onudd en sus informes son muchas veces estimaciones, que pueden ser cuestionadas técnica y políticamente por especialistas, la metodología usada se ha venido replicando por



muchos años a nivel internacional, lo cual nos permite mirar tendencias importantes. Por esta razón, los asumimos como fuentes válidas para el análisis comparativo.

Esta investigación se divide en cinco partes: la primera mirará el poder económico del narcotráfico; la segunda, por su parte, analizará cambios estructurales alrededor de la demanda mundial de cocaína y sus implicaciones regionales; la tercera examina los cambios en la geopolítica de la oferta y su comercialización mundial, así como su incidencia en la configuración criminal de la región; la cuarta hecha luz de manera específica sobre el problema de microtráfico y la última se centra en el problema del lavado de dinero.

## El poder económico del narcotráfico

Un mercado ilegal nace cuando existe una demanda efectiva y potencial insatisfecha de bienes y servicios, cuyos usos o prácticas han sido prohibidos por sus enormes perjuicios a la población (Ávila, 2011). Sin embargo, para hacerse efectivo debe haber una serie de actores que, a pesar de las sanciones impuestas por una sociedad que castiga la producción y comercialización de estos productos ilegales, se atreve a evadir las leyes y los controles estatales para dominar y manejar este mercado (Pontón y Rivera, 2011).

Los ingresos económicos de estas economías pueden venir del desarrollo de distintas actividades completamente ilegales o ilegales con apariencia legal. Pese a esta diversidad, el tráfico de drogas es de largo la actividad ilegal que mayor poderío económico representa internacionalmente, lo cual hace de este mercado el motor financiero de las principales organizaciones criminales en el mundo. Es allí donde se cimienta el enorme poderío económico y la influencia en las estructuras sociales, políticas y económicas de los países afectados por tales organizaciones. Por esta razón, el entendimiento del narcotráfico nos ayuda a dimensionar la capacidad y poderío económico de la actividad criminal organizada a nivel regional.

Según los cálculos de la Onudd (2005)<sup>1</sup>, que constantemente se citan para hablar del valor de este mercado, el narcotráfico movía alrededor de 320 000 millones de dólares anualmente. Esto lo convierte en la principal y más rentable economía criminal del mundo actual, con montos diez veces superiores a la segunda economía criminal: el tráfico de personas, con 31 600 millones aproximadamente (Haken, 2011), ver Cuadro 1.

---

1 Las cifras reportadas por la Onudd se refieren a un estudio sobre estimación del mercado de drogas mundial del año 2003; no obstante, la publicación del informe se hizo en el 2005. No existen estudios más actualizados al respecto.

Cuadro 1: Mercados Ilícitos y sus valores

Mercado	Valor estimado del mercado ilícito internacional en USD
Tráfico de drogas	320 billones
Tráfico de humanos	31,6 billones
Tráfico de vida salvaje y especies naturales	7,8 a 19 billones
Falsificación de medicamentos	35 a 40 millones
Falsificación de electrónicos	50 billones
Falsificación de cigarillos	2,6 billones
Tráfico de órganos de humanos	614 millones a 1,2 billones
Tráfico de armas pequeñas y ligeras	300 millones a 1 billon
Tráfico de diamantes y gemas	860 millones
Tráfico de petróleo	10,8 billones
Tráfico de madera	7 billones
Tráfico de pescado	4,2 a 9,5 billones
Tráfico de arte y propiedad cultural	3,4 a 6,3 billones
Tráfico de oro	2,3 billones
<b>Total</b>	<b>639 a 651 billones</b>

Fuente: Jeremy Haken (2011).

Esta cifra hace competir al narcotráfico con las industrias más rentables del planeta. Por ejemplo, de acuerdo con *World Integrated Trade Solution*<sup>2</sup>, el mercado de exportación de automotores representó 770 000 millones de dólares estadounidenses en el 2011; la fabricación de productos de refinación de petróleo 668 000 millones y la extracción de petróleo y gas natural 617 000 millones. Esto quiere decir que ya en el año 2003 la economía del narcotráfico representaba aproximadamente la mitad del valor actual de cada uno de estos sectores y competía con la fabricación de radios, televisores y celulares en importancia (356 000 millones) (Pontón 2012)<sup>3</sup>.

Según el informe de la Onudd (2005), dentro del valor total de mercado del narcotráfico la mayor representatividad se la llevaba el tráfico de marihuana (140 000 millones), seguida del de cocaína (70 000 millones), opiáceos (64 000 millones) y las drogas sintéticas (44 000 millones)<sup>4</sup>. Pese a sus cifras, la provisión de marihuana es la que menor impacto genera en el poder económico de las grandes organizaciones criminales de narcotráfico. Esto se debe a que actualmente existe una gran dispersión de la producción de marihuana a nivel mundial, sin importar geografías ni tipos de

2 Su página web: <http://wits.worldbank.org/wits/>

3 Si se compara con el total de exportaciones mundiales lícitas y el Producto Interno Bruto (PIB) del año 2003, esta cifra representaría respectivamente el 1,3% y 0,9% del total (Onudd, 2005).

4 Datos más actualizados estiman que al año 2010 el mercado de cocaína representaría casi 90 000 millones y el de heroína se mantendría bordeando los 65 000 millones (Onudd, 2011).

economías y sociedades. Actualmente se estima que el mercado de marihuana en México solo representaría entre 15% y 26% de los ingresos de los grupos criminales de ese país, según *RAND Corporation* (citado en Armenta et al., 2012). Por esta razón, dadas las características geográficas de producción y rentabilidad, como veremos más adelante, el mercado de la cocaína y la heroína son los que mayor impacto generan en la economía de la delincuencia organizada.

Ahora bien, pese a la importancia de los estudios de la Onudd, las estimaciones realizadas respecto al poder económico del narcotráfico difieren entre sí, lo cual pone en tela de juicio la credibilidad de las cifras. Reuter (2010, citado en Haken, 2011), estima que el peso del mercado de drogas a nivel mundial es menor a la mitad de la cifra lanzada por la Onudd. Diez años atrás, el mismo autor había predicho que el rango del mercado se movía entre 45 000 y 280 000 millones de dólares (Haken, 2011). Es decir, un margen de error demasiado grande como para poder evaluar de manera objetiva la importancia del mercado de drogas ilegales en las finanzas internacionales. Por otro lado, la estimación del mercado de drogas no es muy comprable con otro tipo de industrias o sectores. Así, las estimaciones dadas del valor de la economía de automotores y petróleo por lo general se basan en reportes de exportación e importaciones por país. En el caso del narcotráfico, el cálculo de 320 000 millones de dólares se realizó con base en estimaciones económicas que toman como referencia el precio de venta al menudeo en los centros mundiales de consumo.

Pero estas imprecisiones metodológicas de cálculo, inevitables en todos los análisis de estimación económica ilegal y muchas veces legal, no son el problema central de esta sobrestimación. Por lo general, uno de los errores en la determinación del peso del mercado de drogas ilegales en la economía mundial se da al creer que todo el rubro estimado al menudeo va a parar a manos de las organizaciones delincuenciales más poderosas; sin embargo, lo que realmente alimenta las finanzas criminales de las mayores organizaciones es el tráfico de drogas a gran escala. La cadena del microtráfico o venta al por menor es, generalmente, un segmento de la economía del narcotráfico dominado por redes de expendedores menores, más o menos independientes, con muy poca capacidad de acumulación en términos representativos (aunque esto podría estar cambiando en los últimos años, como veremos más adelante). Consecuentemente, es en la estimación de la cadena de distribución al por mayor donde se han encontrado pistas más fiables para dimensionar el poderío económico de la delincuencia organizada transnacional.

Respecto al tráfico a gran escala, de acuerdo al informe de Onudd (2005: 127), se estima que el valor de este mercado a nivel mundial fue de 94 000 millones de dólares. De este rubro, la heroína representó 20 000 millones y la cocaína de 19 500 millones de dólares, que las haría equivalentes al comercio actual de tabaco y plaguicidas a nivel mundial. Esta cifra parece bastante certera si se compara su correspondencia con otros estudios sobre el tema. Por ejemplo, de acuerdo con el trabajo publicado por Caballero

y Amaya (2011), se calcula que el tráfico de cocaína a gran escala en Colombia generó ingresos que oscilaban para el año 2008 entre 7 000 y 9 000 millones de dólares aproximadamente (las cifras han fluctuado para la última década entre 7 000 y 10 000 millones anuales de acuerdo con este mismo estudio). Como es sabido, Colombia actualmente es productor de más del 50% del total de cocaína pura en la Región Andina y en el mundo.

Pero este poder económico del narcotráfico (especialmente de la cocaína) en las finanzas criminales no es un problema estático, sino que más bien en la última década ha sufrido variaciones importantes que están influyendo en la dinámica de este mercado ilícito en la región. Miraremos esto a continuación.

## Cambios en la demanda

Estados Unidos sigue siendo el principal centro consumidor de drogas a nivel mundial hasta nuestros días y, por lo tanto, un mercado muy rentable para cualquier agrupación criminal. De acuerdo con el informe de la Unodc (2012), América del Norte (encabezada por Estados Unidos), lidera el consumo mundial de cocaína y opioides con un 30,8% y 40%, respectivamente, de la población consumidora total<sup>5</sup>. En el caso de la cocaína –droga de particular interés para este trabajo– le sigue en consumo Europa, con un 25,7%; África con 17,1% y América del Sur con 11,4%.

Hay que anotar, sin embargo, que el consumo de cocaína en los principales centros de consumo ha sufrido modificaciones importantes desde finales de los años noventa. Según Onudd (2011), en el año 1998 el consumo de cocaína en Estados Unidos bordeaba las 267 toneladas métricas. Diez años después, en 2008, el consumo se redujo a 165 toneladas métricas aproximadamente, lo que equivale a una disminución de casi el 40%. Esta reducción significó que en ese país, en un periodo de 10 años, se pasó de un aproximado de 134 000 millones de dólares en 1998 (a valores constantes 2008) a 37 000 millones en 2009 (ver Gráfico 1). Esta caída constante del consumo de cocaína en Estados Unidos ha generado impactos importantes en la tendencia del consumo de cocaína anual a nivel mundial. En la década de los noventa, Estados Unidos representaba el 70% del total del consumo mundial, mientras que en el 2009 este consumo bajó al 30,8% aproximadamente.

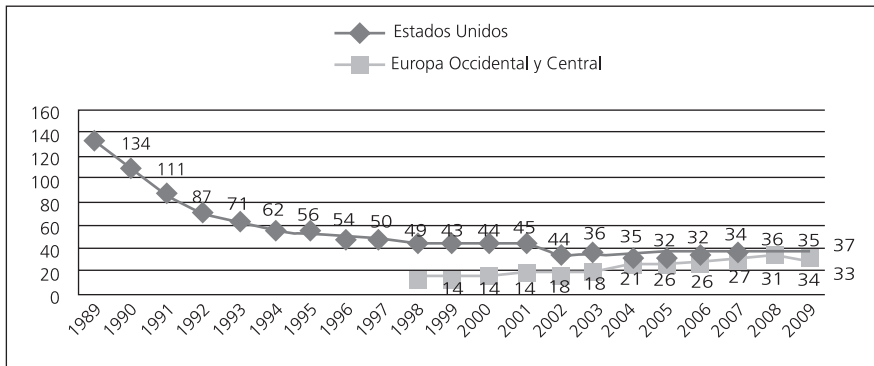
Varias han sido las interpretaciones de este cambio en la demanda. Entre ellas se destacan la priorización de la “guerra contra las drogas de Estados Unidos”, fundamentada en el control de rutas de narcotráfico, que han aminorado la entrada de cocaína a ese país y las políticas de prevención, tratamiento y rehabilitación del consumo que pudieron haber incidido en la disminución de la demanda de cocaína en

5 En el caso de la marihuana y drogas sintéticas, Asia domina el consumo global con un 31,2% y 59% respectivamente.

ese país. En efecto, según el National Institute on Drug Abuse (NIDA) de Estados Unidos, la cantidad de usuarios actuales de 12 años de edad o mayores se redujo de 2,6 millones en 2006 a 1,5 millones en 2012 (NIDA, 2012: 2)<sup>6</sup>. Lo cierto es que esta variación trajo consigo un desplazamiento de la demanda y del mercado de cocaína hacia otras esferas, lo que Bagley (2012) ha denominado como entrada a la “globalización del consumo de drogas”.

En este escenario cobra importancia la emergencia del mercado de Europa occidental y central durante la década de los 2000 debido a un incremento sustancial de los niveles de consumo en su población. Entre 1998 y 2008, Europa aumentó la demanda de cocaína de 63 a 124 toneladas métricas anuales, aproximadamente; es decir, un incremento de casi el 100%. A esta cuestión se suma que en Europa el gramo de cocaína se paga entre dos y tres veces más que en Estados Unidos, lo cual ha servido también para equiparar la pérdida de rentabilidad del mercado de cocaína en el mundo, debido a la baja en el mercado estadounidense. Se estima que el mercado de cocaína en Europa subió de 14 000 millones de dólares a finales de los noventa (a valores constantes de 2008) a 33 000 millones de dólares en 2009 (33% del total del mercado) (Onudd, 2011), ver Gráfico 1.

Gráfico 1. Valor de mercado de cocaína en Estados Unidos y Europa occidental y central (en billones de dólares constantes a 2008)



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011).

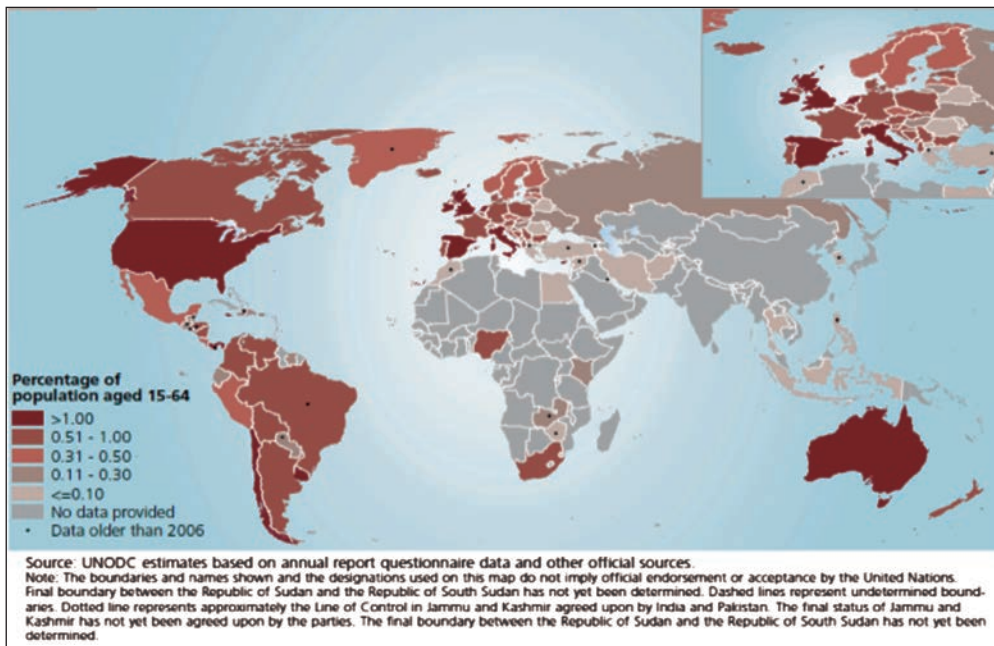
Una consecuencia directa de este cambio en la demanda mundial fue el necesario apareamiento de nuevas y apetecidas rutas de narcotráfico que buscan satisfacer la

6 No existe consenso aún sobre la reducción de la demanda de cocaína en Estados Unidos en la última década. A las explicaciones dadas al respecto se le pueden sumar aquellas hipótesis que afirman que la reducción se debe a la adaptación natural que toda sociedad hace a las epidemias de drogas, el envejecimiento de la población de consumo fuerte o problemático en los años noventa o la sustitución por otro tipo de drogas en reemplazo de la cocaína, así por ejemplo las metanfetaminas. Pese a ello, el consumo de metanfetaminas también ha experimentado disminuciones entre 2006 a 2012 en EEUU, pasando de 731 000 a 353 000 personas en ese periodo, según NIDA (2012).

demanda creciente de cocaína al lucrativo mercado europeo desde Sudamérica en la última década. Estas nuevas rutas son, por ejemplo, España (puerta de entrada de cocaína a Europa) y otras menos directas como el paso por países del África Central y África del Sur, para luego ser transportados al viejo continente (Haken, 2011: 4).

Pero no solo Europa aparece como un creciente mercado en los últimos años. Según Bagley<sup>7</sup>, actualmente Sudamérica ha empezado a crecer de forma significativa. Esto llega a tal punto que si se hace una sumatoria del potencial de consumo de todos los países sudamericanos, estos ocuparían el cuarto lugar en el mundo. En esta sumatoria Brasil se lleva un 33% del total del mercado de la región<sup>8</sup>, seguido de Argentina con un 25% (Onudd, 2011). A esto se añade la entrada en escena de ciertos países del sur asiático y Oceanía, los cuales han elevado su prevalencia de consumo significativamente a lo largo de los últimos 10 años a pesar de que no son significativos todavía en el total del consumo global (Ver Mapa 1).

Mapa 1: Prevalencia del uso de cocaína por país en 2010 (o el último año)



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012).

7 Entrevista realizada el 8 septiembre 2011.

8 A esta situación se suma que países como Brasil han incrementado notablemente su capacidad de poder adquisitivo en la población en la última década, debido a su notable recuperación económica. Es decir, además de nuevos consumidores, se debe considerar su poder adquisitivo (Cronista.com, 27 abril 2012).

Pese a esta dinamización y cambios en el mercado de drogas mundial, la tendencia general del mercado de la cocaína hacia los grandes centros de consumo es hacia la estabilización o estancamiento si la comparamos con décadas anteriores. Por esta razón, el mercado de la cocaína no parece ser la esfera boyante y promisoría de crecimiento y acumulación registrada durante las décadas de los setentas, ochentas y parte de los noventas. Onudd (2011) estima que en el año 1995 el mercado de cocaína mundial ascendía a 165 000 millones de dólares (a valores constantes de 2009), mientras que en el 2009 este se redujo por debajo de los 90 000 millones de dólares. De igual forma, la tendencia creciente de consumo de cocaína registrada en Europa durante la década anterior se ha mantenido estable en los últimos tres años, lo cual hace suponer un estancamiento del mercado de la cocaína en este continente que, sumada a las decrecientes tendencias del mercado en Estados Unidos, presiona aún más para la baja del rendimiento económico de esta economía criminal.

Este estancamiento del negocio del narcotráfico a nivel mundial ha llevado a los agente económicos criminales a minimizar el riesgo a través de diversificación de su cartera de negocios o actividades ilícitas. Esto lo miraremos en la última sección.

## La nueva geopolítica de la oferta

143

La producción y distribución de drogas en América Latina, controlada por unas de las organizaciones criminales más poderosas, han estado relacionadas con el tráfico de cocaína y sus derivados, la marihuana y la heroína. No obstante, en el caso de la marihuana, como vimos anteriormente, la dispersión de la producción mundial de esta droga y la reducción progresiva de cultivos en la región han hecho decrecer el poder de esta economía para las organizaciones criminales. En el caso de la heroína, la participación de la región en la producción de amapola no es significativa, pues representa solamente el 10% del total de superficie cultivada mundialmente, en tanto los centros de producción se ubican en los países del sur y centro de Asia que dominan más del 80% del mercado y con producción de mejor calidad (Onudd, 2011).

En el caso de las drogas sintéticas es importante señalar que la incidencia de este tipo de mercado es todavía incipiente en la región, si se compara con el mercado de la cocaína. Pese a ello, se menciona con frecuencia que el tráfico de metanfetaminas empieza a ser una amenaza creciente en manos de organizaciones criminales, debido al importante aumento del consumo de esta droga en Estados Unidos, cuyo control está en manos de carteles mexicanos.

Ahora bien, en el caso de la cocaína, América Latina y en especial el área andina sigue siendo no solo el principal, sino el único productor de cocaína a nivel mundial. Esto deviene en que el control del negocio siga siendo el combustible financiero de la criminalidad organizada en la región. En la última década, sin embargo, la dinámica

de la oferta de cocaína tiene importantes transformaciones que implican un nuevo escenario criminal por las siguientes razones:

1) Los cultivos de coca se redujeron en la zona andina de manera importante desde principios de la década pasada, pues pasaron de aproximadamente 221 000 hectáreas cultivadas en el 2000 a 149 100 en 2010 (Onudd, 2011). Actualmente se estima que el potencial de producción de clorhidrato puro de cocaína en esta zona se ha reducido a aproximadamente 825 toneladas métricas en 2008, mientras que a principios de la década anterior era de más de 1 200 toneladas. Esta situación, provocaría que el mercado mundial de cocaína, a diferencias de épocas pasadas, se encuentre en un proceso de reducción, lo cual estaría generando, como veremos más adelante, importantes efectos en la configuración criminal de los países andinos.

2) El agudizamiento de la política antidroga en la región, impulsada por Estados Unidos desde el 2002, ha traído consigo el denominado “efecto globo”. Esto es, en primer lugar, un aumento de los cultivos de hoja de coca en Perú y Bolivia, lo que ha generado que actualmente estos países concentren más del 60% de la extensión total de sembríos de hoja de coca a nivel regional. En efecto, si a principios de la década anterior Colombia concentraba más del 72% de los cultivos, en el año 2010 esta participación descendió al 38%. Por su parte, Perú y Bolivia, que en el año 2000 contaban en conjunto con aproximadamente con 58 000 hectáreas (26% del total), en el año 2010 aumentaron sus cultivos a 80 000 hectáreas. Este desplazamiento ha llevado a una profundización del problema del narcotráfico en estos dos países. Perú, por ejemplo, ha visto el involucramiento de poblaciones campesinas en la economía de esta actividad ilegal, el apareamiento de mafias locales y extranjeras que se disputan el control de estas plantaciones y el apareamiento de rebrotes subversivos como Sendero Luminoso en Perú (Infobae.com, 2012), ver Cuadro 2.

En segundo lugar, Colombia ha sido durante los últimos cuarenta años el principal productor de cocaína debido a sus laboratorios especializados y su alta capacidad técnica y logística para este procesamiento. Pese a esto, de igual forma, desde la década pasada se evidencia también un desplazamiento del procesamiento de cocaína a países como Bolivia, Perú. De acuerdo al informe de Onudd (2011), entre 2005 y 2008, Perú y Bolivia crecieron en su potencial de procesamiento de cocaína de la más alta pureza, de 340 a 415 toneladas métricas, aproximadamente, mientras que Colombia redujo su producción de 680 a 350 toneladas métrica del 2005 al 2010. En tercer lugar, el efecto globo forjó otro desplazamiento: uno en la geografía de las rutas y/o puertos de partida de la cocaína en la región. Pese a que el país con mayor participación en esta actividad sigue siendo Colombia, llaman la atención en los últimos años los niveles crecientes de incautaciones de drogas en otros países sudamericanos. Por ejemplo, según el Observatorio Hemisférico de Seguridad (2012), en el Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) se incautaron 158 toneladas de cocaína refinada entre 2005 y 2009, mientras que entre 2000 y 2004 solo se incautaron 63.



De igual forma, Panamá y Ecuador quintuplicaron en conjunto sus incautaciones en el mismo periodo, pasando de 60 toneladas entre 2000-2004 a 323 toneladas entre 2005-2009.

Esta situación es la evidencia del apareamiento de nuevas rutas de la cocaína, sobre todo desde Colombia hacia los mercados de Estado Unidos. La ruta del Caribe fue la principal vía utilizada por los carteles colombianos durante la década de los ochenta y noventa<sup>9</sup>. Este desplazamiento hacia nuevos puertos de salidas y otras rutas significa un crecimiento importante del poder del narcotráfico en otros países que se expresa en: a) el fortalecimiento de redes narcotraficantes locales que con el tiempo se van volviendo más poderosas y b) en la capacidad de reproducción económica que este tipo de mercado tiene en la economía legal e ilegal en los diferentes países a través de los servicios logísticos, corrupción y lavado de dinero.

## Cuadro 2: Cultivos ilícitos de hoja de coca en hectáreas (1999-2010)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Bolivia</b>	21.800	14.600	19.900	21.600	23.600	27.000	25.400	27.500	28.900	30.500	30.900	30.900
<b>Colombia<sup>a</sup></b>	160.100	163.300	144.800	102.000	85.000	80.000	85.000	78.000	99.000	81.000	68.000	57.000
<b>Colombia<sup>b</sup></b>											73.000	62.000
<b>Perú</b>	38.700	43.400	46.200	46.700	44.200	50.300	48.200	51.400	53.700	56.100	59.900	61.200

a) Área sin ajuste a pequeñas unidades cultivables. b) Área ajustada a pequeñas unidades cultivables.

Fuente: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012).

3) Desde finales de los años noventa en América Latina se ha propiciado también un cambio importante en las racionalidades transaccionales ligadas al tráfico y distribución de cocaína con impactos importantes en la configuración de poder criminal. Estos cambios se traducen en: a) La emergencia de los carteles mexicanos: la referida alianza entre narcotraficantes colombianos y mexicanos permitió a estos últimos profundizar sus redes de contactos y distribución de cocaína en Estados Unidos y ganar cada vez más control del negocio en ese país. Esto ha sido interpretado por muchos como una estrategia paulatina de los narcotraficantes colombianos por reducir riesgos y visibilidad ante la persecución de las agencias de seguridad internacionales (Ávila, 2011). Si bien, la presencia de los carteles mexicanos ya se registraba desde los años 80 en el control de ciertas rutas de marihuana y cocaína con destino a Estados Unidos, desde la última década las organizaciones mexicanas exigieron una mayor participación en las operaciones (50% del total de la transacción). Para ello, estas organizaciones garantizan a los “cartelitos” colombianos la entrega de la droga en Estados Unidos, compensados por sus pérdidas a un precio previamente acordado en

<sup>9</sup> Este efecto globo también se evidencia en el desplazamiento de organizaciones criminales y sus respectivos líderes a otros territorios, debido a la pérdida de condiciones propias, producto de la persecución policial y judicial.

caso de pérdida (Bagley, 2010:7). Pese a ello, para el año 2005, los carteles mexicanos terminaron sometiendo a sus socios colombianos a su control monopólico de las rutas de ingreso de drogas a Estados Unidos (Ávila, 2011: 47). b) Mercados competitivos y abastecimiento: pese a que Colombia hoy en día no dispone de grandes carteles de la droga como en décadas pasadas, sus “cartelitos” u organizaciones narcotraficantes menores mantienen un papel preponderante en el tráfico de cocaína al ser los proveedores mayoristas de los carteles mexicanos. De igual forma, su vigencia se mantiene debido al incremento de la demanda europea a partir de la década anterior. Por consiguiente, los carteles colombianos se han especializado en introducir cocaína a Europa y otros centros de consumo mundial a través de alianzas con organizaciones especialmente de Europa Oriental (Camacho, 2006:402). Hoy en día la demanda de cocaína colombiana a Estados Unidos compite casi cincuenta a cincuenta con otros destinos. c) Nuevos intereses territoriales: por último, la asociación estratégica entre carteles colombianos y mexicanos, que garantizaba la provisión de estos últimos parece estar siendo subvertida actualmente debido al crecimiento del consumo europeo a lo que se suma el estancamiento de la producción de cocaína mundial. Esto genera la necesidad, para asegurar el abastecimiento, de un control más estricto y directo de los carteles mexicanos de la producción misma y su salida de países menos controlados (Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela). Todo esto en asociación con redes narcotraficantes locales.

## Del narcotráfico al microtráfico

El microtráfico ha sido tradicionalmente la condición de posibilidad para que el narcotráfico a gran escala reproduzca su poder económico. Por ser un punto de contacto con la población, el microtráfico tiene enormes potencialidades estratégicas de regulación sobre la industria de narcotráfico en general. A diferencia de lo que se suele creer —que la capacidad de regulación del narcotráfico está en el control geoestratégico de la producción—, la regulación del mercado de drogas ilegales no depende casi nada del tráfico a gran escala. Un ejemplo de esto es que la economía del narcotráfico ha mostrado comportamientos tradicionalmente poco elásticos frente a la relación cantidad/precio a nivel internacional. Por ejemplo, pese a la caída de la producción mundial de cocaína, los precios del gramo puesto en las calles de los grandes centros de consumo como Europa y Estados Unidos se han mantenido estables y con tendencia a la baja en estos diez años (Unodd, 2011).

Esto se debe al hecho de que en la distribución de los ingresos del narcotráfico de cocaína a nivel mundial, la cadena producción solamente se queda con el 1% del total del valor de un kilogramo vendido en los grandes centros de consumo. El 49% se lo reparten entre las redes de distribución local e internacional al por mayor, así como

en el pago a servicios logísticos y servicios a favor de los grandes carteles. El restante 50% va a parar a manos de microtraficantes en las calles de los grandes centros de consumo de los países de alta renta (ver Cuadro 3). El precio al por mayor de un kilo de cocaína puesto en las calles de Estados Unidos es aproximadamente una cuarta parte menor de los precios a nivel minorista. De acuerdo a Fernández (2008: 166), el precio de narcomenudeo puede llegar a estar 10 veces por arriba del precio al por mayor. Además, existen otras alternativas para regular el mercado de la cocaína y sus derivados en el microtráfico a través de disminuir la capacidad del efecto de la misma y aumentar la frecuencia del consumidor (Cortez y Parra, 2011).

Cuadro 3: Reparto de los beneficios de un kilogramo de cocaína

Agentes	%	USD X Kilogramo (80.000)
Productores	1%	1.000
Bienes y servicios	15%	12.000
OCZP	15%	12.000
OCZC	19%	15.000
Revendedores	50%	40.000
OCZP: Organizaciones criminales de zonas de producción		
OCZC: Organizaciones criminales en zonas de consumo		

Fuente: Seminario "Inteligencia Criminal: elementos para el análisis estratégico". Senain-Flasco, marzo, 2011.

Esta característica del microtráfico le da una capacidad reguladora estratégica del negocio de las drogas a nivel mundial, al punto de que el control de la mezcla (corte) de la droga por parte del microtráfico se estaría convirtiendo en el verdadero termómetro del poderío financiero del narcotráfico en general. Tradicionalmente, la forma de comercialización de la cocaína en los centros de consumo se hace por medio de grupos o redes de microtraficantes con cierta discrecionalidad en la fijación de precios, así como con capacidad de mezcla o "corte" con otras sustancias para bajar la pureza de la misma. Sin embargo, el estancamiento actual del mercado de la cocaína a nivel mundial genera estímulos especiales para que redes organizadas a nivel internacional busquen controlar la distribución al menudeo para sostener sus enormes y crecientes ingresos económicos independientemente de la oferta global de cocaína en el mundo.

Prácticas de microtráfico en manos de redes criminales organizadas se han observado en México en la última década. En efecto, producto del agudizamiento del control fronterizo en Estados Unidos, a raíz del 11 de septiembre de 2001, mucha de la droga que anteriormente pasaba al país del norte empezó a ser consumida y vendida al interior del país. Como consecuencia de ello, han aparecido organizaciones narcotraficantes que pugnan por el control territorial del microtráfico, lo que explica en parte el crecimiento de la violencia en México, producto de la guerra entre carteles.

Otro ejemplo de ello ha sido la organización Cordillera dedicada al tráfico de drogas en las calles. Esta agrupación controla más del 90% del tráfico de drogas al menudeo en Colombia y tiene ramificaciones en varias ciudades sudamericanas (*El Comercio*, 24/3/2011). Estas organizaciones han dado paso así a disputas por el control de territorios también en otras metrópolis del mundo. Lo descrito, además de aumentar la influencia territorial, ha aumentado también el ejercicio de la violencia y por ende la dinámica criminal urbana. Por tal motivo autores como Ávila (2011) han denominado al narcotráfico al menudeo como la “locomotora de la criminalidad urbana”.

## El lavado de activos y su implicancia regional

Mucho se ha hablado sobre el poder del lavado de dinero proveniente de la delincuencia organizada y especialmente del narcotráfico en Latinoamérica. En este sentido, al ser esta región el epicentro de la producción y tráfico de cocaína hacia el mundo, la comunidad internacional, liderada por las potencias centrales, y a través de sofisticados instrumentos jurídicos e institucionales, le han puesto un ojo especial, pues es considerada la fuente desde donde se genera o reproduce esta economía ilegal, capaz de alimentar las finanzas criminales e incluso las terroristas.

El lavado de activos tiene dos funciones estratégicas para las organizaciones delictivas: 1) proteger las actividades ilícitas de estos grupos a través del ocultamiento de sus finanzas en la economía legal y 2) la reproducción económica de las ganancias ilícitas; aumenta así su estela de poder e influencia en la sociedad y la economía<sup>10</sup>. Una lógica económica del narcotráfico que engrana muy bien dentro de la lógica financiera de cualquier actividad legal que consiste en: maximizar beneficios y minimizar riesgos.

Ahora bien, el lavado de dinero, junto con la corrupción, la evasión y el fraude fiscal forman parte de la denominada economía sumergida, que metodológicamente ha sido muy complicada de cuantificar. Barrios (2009), sin embargo, sostiene que el monto de esta economía puede representar entre el 15% y 20% de los negocios mundiales, lo cual la hace un rubro importantísimo en las finanzas internacionales. En un esfuerzo por cuantificar el flujo de dineros ilícitos que emigran hacia el mundo desde los países en desarrollo, Kar y Freita (2011) estiman que del año 2000 al 2009 se movieron alrededor de 7 231 914 millones de dólares. De este rubro, China es el país con mayor representación: 2 467 000 millones, seguidos de México y Rusia, con 453 000 y 427 000 millones, respectivamente, en ese mismo periodo. Pese a lo alarmante de la cifra, es necesario precisar que estas son valoraciones hechas a través de estudios

10 El lavado de dinero consiste en la actividad que hace lícito, por varios medios, el “dinero sucio”, es decir el proveniente de actividades ilícitas. “Blanqueo de dinero” se denomina, por otra parte, a las actividades de evasión o fraude fiscal (dinero negro) que provienen de actividades legales (Andrade, 2009).

que estiman los movimientos brutos de la economía internacional, lo que contempla variaciones en la deuda externa, componentes de la balanza de pagos y componentes de manipulación de precios de comercio, tornándose muy difícil la diferenciación del monto que representaría el narcotráfico en esta cifra.

No obstante, el tráfico de drogas, especialmente el de cocaína, dista mucho de aproximarse a esas cifras si hacemos un acercamiento más profundo<sup>11</sup>. En efecto, si tomamos en cuenta solo el tráfico a gran escala vemos que estaría en condiciones de generar sumas importantes de lavado de dinero: 19 500 millones de dólares anuales (cifra estimada por Onudd por este concepto) provenientes del tráfico de cocaína que podrían ingresar de manera directa al sistema financiero regional. Sin embargo, este monto sería tal siempre y cuando los beneficios obtenidos por esta práctica sean reinvertidos en el sistema financiero en un 100%; pues caso contrario, si se descuentan de estas ganancias los gastos de subsistencia y excentricidades propias del mundo criminal, la cifra podría reducirse sustancialmente a la mitad. Por esto, se estima que la capacidad de lavado de dinero proveniente de la cocaína se reduciría a 9000 millones de dólares al año (Fernández, 2008).

Lo señalado bajo ningún punto de vista pretende decir que los montos de lavado de dinero generados por el tráfico de cocaína en la región no sean un rubro económico importante. Es más, si comparamos las cifras dadas, así sea la cifra estimada más modesta, el lavado de dinero proveniente del narcotráfico podría significar el presupuesto de inversión pública de cualquier países en desarrollo de población media. Por otra parte, las tendencias monopólicas de estas organizaciones delictivas les permite tener suficiente poder de influencia y capacidad de infiltración en las esferas social, política y económica de los países afectados. Pese a ello, esta cifra está lejos de ser la descomunal cifra económica sostenida por cierta opinión pública, cuya ausencia podría hacer colapsar o marcar desequilibrios importantes en las economías nacionales de los países de la región e incluso en el sistema económico mundial.

Ahora bien, es muy factible que esta economía esté beneficiando directamente al sistema financiero de los países latinoamericanos e incluso a ciertos paraísos *off shore*. Después de todo, una de las características más importantes de la delincuencia organizada es actualmente su capacidad de adaptación extraterritorial, que le permite residir en un país, operar en otro y lavar dinero en un paraíso fiscal (Sansó, 2011). No obstante, debido a los complejos y estrictos controles internacionales y nacionales de lavado de activos, que terminan aumentando el riesgo y la exposición de estas organizaciones, es probable que el lavado de dinero proveniente del narcotráfico en la región se situó en aquellas áreas de la economía poco regulada y de difícil control. Es decir, estos grupos ponen en marcha una verdadera estrategia de diversificación del riesgo que les permitiría neutralizar el estancamiento estructural del mercado de

11 Es muy factible que el lavado de dinero proveniente del narcotráfico de cocaína termine beneficiándose de las facilidades que dan la evasión y el fraude fiscal para ocultar sus actividades, proteger su dinero y reproducir sus ganancias.

drogas naturales en el mundo y aumentar así su estela de influencia y poder. Esto ha hecho posible que en América Latina se pase del periodo del narcotráfico de los grandes carteles al periodo del crimen organizado (Serrano y Toro, 2005).

Las inversiones más destacadas con fines de lavado en sectores lícitos de la economía se realizan en la industria de la construcción, compra de vehículos, compra de obras de arte, compra de bienes suntuarios, entre otras. Inversiones en actividades ilícitas con apariencia lícita tienen relación con préstamos de poca monta a la población, control de casinos clandestinos, bienes inmuebles, control de la contratación pública. Las inversiones en actividades completamente ilegales con alta reproducción económica se dan en la piratería de películas, extracción minera ilegal, etc. Muchas organizaciones delictivas como las mexicanas, a fin de promover su poder, incurren además en actividades como la industria del secuestro, la extorsión, la producción de metanfetaminas y el control del microtráfico, demostrando así una gran dispersión de actividades. En consecuencia, los mercados criminales en el contexto actual más allá de crecer en sus posibilidades reales, crecen también en sus capacidades potenciales; es decir, el abanico de posibilidades y espacios para economías ilegales altamente lucrativas son potencialmente enormes.

Por esta razón, un problema real de afectación al desarrollo económico y social de los países y sus territorios más vulnerables se alimenta de condiciones propicias como la informalidad de la economía, la corrupción, la cultura de la ilegalidad, la ausencia de democracia y Estado de derecho; y al mismo tiempo termina agravando y acentuando inercialmente estos males en la sociedad.

150

## Conclusión

Uno de los principales dilemas respecto del narcotráfico es que pese a los esfuerzos internacionales por acabarlo, su economía sigue tan vigente e influyente en el mundo delincencial actual. Por esta razón, es importante entender a esta actividad como una economía y los atributos que esta genera en la dinámica criminal de la región.

Un atributo central es que el narcotráfico debe ser visto como la principal economía criminal y el motor financiero, como hemos dicho, de la criminalidad organizada regional. En este contexto, no existe organización criminal del mundo, al menos de las más famosas, que no haya contemplado al tráfico de drogas como un importante elemento para alimentar su poder delincencial e influencia. Pese a ello, es importante tener aproximaciones más precisas del tamaño de su economía que nos permitan evitar caer en exageraciones propias de valoraciones maximalistas que no están exentas de intereses corporativos y políticos en sus apreciaciones; y por otro lado, saber estimar el poder real de la amenaza y su daño en la sociedad. El narcotráfico es una amenaza real

para los estados en función de su daño social, pero está lejos de ser la empresa criminal con capacidad de acabar con el mundo, como se pretende hacer creer.

Por otro lado, el abordaje económico del narcotráfico permite aproximarnos a las configuraciones, racionalidades e intereses criminales que se construyen alrededor de este problema; es decir, analizar lo que está en juego desde el punto de vista la actividad económica y su incidencia en la dinámica criminal en la región. Un primer elemento tiene que ver con el estancamiento, que se estima, está teniendo la industria de la cocaína a nivel mundial, lo cual incide en la proliferación de otras modalidades de reproducción económica de las organizaciones criminales como el microtráfico y la diversificación de su cartera de negocios ilícitos. De igual forma, el apareamiento de nuevos centros de consumo mundial. La mirada económica también permite hacer una valoración coyuntural y dinámica de la situación regional, de países o local, respecto a la economía política del narcotráfico. Es decir, el rol geoestratégico que un determinado territorio cumple en función de producción tráfico, consumo, servicios logísticos servicios logísticos, corrupción y lavado de dinero, etc. En este sentido, el desplazamiento de los cultivos y la capacidad de producción de cocaína a otros países, así como el apareamiento de nuevas rutas de salida de la droga significan un fortalecimiento importante de redes narcotraficantes y la capacidad de reproducción económica que este tipo de mercado tiene en la economía legal e ilegal.

Pese a ello, uno de los principales aportes de esta mirada económica del narcotráfico es, sin lugar a dudas, la necesidad de tener una nueva mirada estratégica del problema. Por ejemplo, mientras los esfuerzos estatales siguen concentrándose en la problemática en función sur-norte, los nuevos mercados como el sudamericano, el asiático, el australiano y la Europa del Este, obliga a repensar esta geopolítica a las autoridades. Esto abre la posibilidad de un nuevo marco metodológico para el diseño de políticas, que busca adaptar las capacidades estatales de control neutralización y prevención del fenómeno, a las nuevas y cambiantes racionalidades de la economía mundial del narcotráfico. La mirada económica obliga a las autoridades a repensar el direccionamiento de su política en función de una gestión prospectiva del problema y la mitigación de corto plazo de su incidencia.

## Bibliografía

Albanese, John (2010). "Assessing Risk, Harm, and Threat to Target Resources against Organized Crime: A Method to Identify the Nature and Severity of the Professional Activity of Organized Crime and its Impacts (Economic, Social, Political)". *Working Papers Series* N°12: 1-22, December, Global Consortium on Security Transformation (GCST).

- \_\_\_\_\_ (2008). "Risk Assessment in Organized Crime: Developing a Market and Product-Based Model to Determine Threat Levels". *Journal of Contemporary Criminal Justice*, N°24: 263-273.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Organized Crime in Our Times*. Newark: LexisNexis.
- Andrade, Jessica (2009). *Lavado de dinero en Ecuador: El caso Prada*. Disertación de Maestría, FLACSO-Ecuador.
- Armenta, Amira, Pien Metaal y Martin Jelsma (2012). *Un proceso en ciernes. Cambios en el debate sobre política de drogas en América Latina*. Transnational Institute. Visita el 16 de septiembre de 2012 en <http://tinyurl.com/mfprjx4>
- Ávila, Ariel y Bernardo Pérez (2011). *Mercado de criminalidad en Bogotá*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, Taller de Edición Rocca.
- Bagley, Bruce (2012). "Tráfico de drogas y crimen organizado en América Latina y el Caribe en el siglo XXI: retos para la democracia". Conferencia dictada en el marco del Encuentro Internacional Drogas, Usos y Prevenciones, Quito.
- Bagley, Bruce y Aline Hernández (2010). "Crimen organizado en México y sus vínculos con Estados Unidos". En *Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y El Caribe*, Mathieu Hans y Catalina Niño Guarnizo (Ed.): 328-378. Bogotá: FES Colombia.
- Barrios, Miguel Ángel (2009). *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Argentina: Editorial Biblos.
- Caballero, Carlos y Alfonso Amaya (2011). "La lucha contra el lavado de activos: instituciones, resultados y desincentivos." En *Política antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Álvaro Uribe y Daniel Londoño (Comp.): 301-328. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Camacho, Álvaro (2011). "Narcotráfico y mutaciones políticas". En *Política antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Álvaro Uribe y Daniel Londoño (Comp.): 331-356. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cortés-Vargas, Yofre Luis y Rodolfo Parra-Cely (2011). "Narcomenudeo: un neologismo para describir la venta de estupefacientes". *Revista Criminalidad*. N° 2, Vol. 53: 37-71.
- Cronísta.com (2012). "El crecimiento económico crea nuevos ricos y cambio el tejido político y social de Brasil," 27 de abril del 2012. Visita 15 de agosto de 2012 en <http://tinyurl.com/knbszqz>
- El Comercio (2011). "El grupo cordillera operaba en Quito con red de sicarios". Sección Seguridad, 24 de marzo de 2011.
- Fernández Steinko, Armando (2008). *Las Pistas Falsas del Crimen Organizado. Finanzas Paralelas y Orden Internacional*. Madrid: Catarata.
- Haken, Jeremy (2011). *Transnacional Crime in the Developing World*. Global Financial Integrity. Visita el 15 de septiembre de 2012 en <http://tinyurl.com/mkdbqos>



- Infobae.com (2012). “Sendero Luminoso: Guerrilla o narcotráfico.” 7 de julio de 2012. Visita el 15 de agosto de 2012 en <http://tinyurl.com/lpcgej5>
- Kar, Dev y Sarah Freitas (2011). *Illicit Financial Flows from Developing Countries Over the decade ending 2009*. Global Financial Integrity. Visita el 17 de septiembre de 2012 en <http://tinyurl.com/7cb2plm>
- National Institute on Drug Abuse (2012). *Drugs Facts: National trends*. United States. Visita el 22 de febrero de 2013 en <http://tinyurl.com/7oass4y>
- Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2005). *Informe Mundial sobre las Drogas 2005*. New York: United Nations. [Versión electrónica]
- Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2011). *Informe Mundial sobre las Drogas 2011*. New York: United Nations. [Versión electrónica]
- Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2012). *Informe Mundial sobre las Drogas 2012*. New York: United Nations. [Versión electrónica]
- Observatorio de Hemisférico de Seguridad (2012). *Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas. Organización de Estados Americanos*. Washington D.C Secretaría de Seguridad Multidimensional. [Versión electrónica]
- Pontón, Daniel (2012). *La despenalización de drogas ilegales: ¿fin del metarrelato?* Documento inédito.
- Pontón, Daniel y Fredy Rivera Vélez (2011). *El ascenso estratégico: lógicas y despliegues del crimen organizado en Ecuador*. Quito: Flacso.
- SansóRubert, Daniel (2011). “Inteligencia criminal: una lección estratégica en clave de seguridad frente a la iniciativa de la delincuencia organizada,” En *Inteligencia estratégica prospectiva*, Fredy Rivera (coordinador). 215-238. Quito: Flacso-Senain, Aecid.
- Serrano, Mónica y María Cecilia Toro, (2005). “Del narcotráfico al crimen organizado en América Latina.” En *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, Mats Berdal y Mónica Serrano (Comps.): 233-274. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

## Ediciones de FLACSO - Ecuador

---



Serie Fronteras

---

### Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas

---

Fernando Carrión

---

FLACSO Sede Ecuador, 2013

---

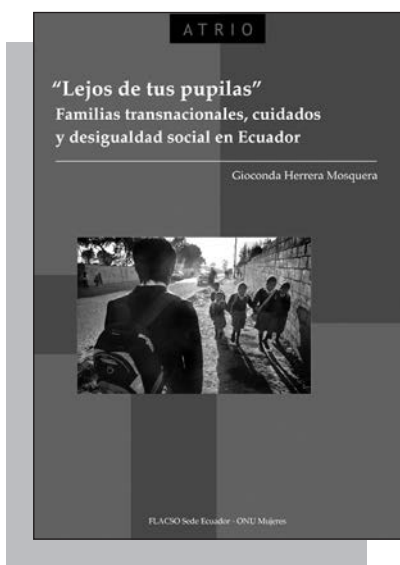
348 páginas

---

Dos espacios en América Latina están determinados por la concentración de las tasas de homicidios: las ciudades y las fronteras. Esta condición se relaciona con el hecho de que la globalización introduce cambios sustanciales que potencian una “economía de frontera”, sustentada en dos elementos centrales: las asimetrías que configuran un lugar de integración para los ilegales y la integración de mercados transnacionales cada vez más distantes, discontinuos y distintos. El repunte económico ha hecho de las ciudades de frontera y las regiones transfronterizas un polo de atracción poblacional y también un ámbito para la formación de un tipo de violencia de rasgos particulares. De ahí la fundamental importancia de abordar la problemática de la violencia fronteriza para aportar al conocimiento de las violencias en general y para formular políticas más eficientes de seguridad ciudadana.

r  
reseñas





Gioconda Herrera Mosquera  
**"Lejos de tus pupilas". Familias transnacionales, cuidados y desigualdad social en Ecuador**  
 FLACSO-Ecuador / ONU Mujeres, Quito, 2013, 162 págs.

*Lejos de tus pupilas*, libro cuyo título evoca la letra del famoso pasillo ecuatoriano *Alma en los labios*<sup>1</sup> trata respecto a los arreglos y desarreglos en torno a la organización de los cuidados en las familias de mujeres ecuatorianas que han emigrado internacionalmente en la última década. En palabras de su autora, el objetivo del libro es "mostrar la experiencia migratoria y dinámica social de 'los que se quedan' en su vinculación con los que se han ido, y entenderla en su articulación con nociones de desarrollo, ciudadanía y políticas concretas" (p. 15). Este libro es resultado de una investigación realizada en 2010, que tiene como insumo central el análisis de cinco historias de familias de Llano Grande, una parroquia suburbana de Quito caracterizada por sus altos índices de migración.

1 La letra de esta canción pertenece a Medardo Ángel Silva y su música a Francisco Paredes.

El libro se organiza en tres capítulos, además de una introducción y unas conclusiones. En el primer capítulo se hace un recuento de los estudios realizados sobre género, familia y migración en Ecuador y en otras latitudes, un panorama de los enfoques y focos de interés de estos estudios. Este capítulo le sirve a la autora para ubicar las especificidades de su propia investigación en relación con las ya existentes y constituye, en sí mismo, un interesante estado del arte sobre el tema para el caso ecuatoriano.

El segundo capítulo, definido por la autora como un análisis de nivel "meso", toca las políticas públicas sobre los cuidados en general y las políticas migratorias del Ecuador. Parte de una revisión, basada en fuentes secundarias, de la construcción del discurso de políticas y del rol concedido a la familia y a la relación madre-hijo en el diseño de las políticas, desde el temprano siglo XX. En esta sección se analiza también el enfoque que ve a la migración como algo negativo, incluso como una "desgracia" nacional, que ha presidido el diseño de las políticas migratorias más recientes por parte del Estado y de las ONG. Respecto a esto muestra sin embargo que el Estado no es homogéneo en la orientación de sus políticas, por lo que mantiene tanto políticas focalizadas de cuño neoliberal como políticas universales, pero permeadas ambas de un énfasis predominantemente maternalista, que naturaliza los roles maternos de cuidado.

Este capítulo también pasa revista a los principales programas relacionados con el cuidado y migrantes; estos últimos basados en la idea de desestructuración de las familias, en lugar de la de familias funcionando en una dimensión transnacional. Se analiza los cambios demográficos y de las estructuras familiares como un conocimiento de base para pensar en el tipo y alcance de políticas públicas; y concluye con algunos datos de la Encuesta de Uso del Tiempo de 2007, para

mostrar diferencias en hogares con o sin miembros migrantes. Este capítulo, al igual que el primero, constituye en sí mismo una sistematización de las políticas migratorias y de cuidado en Ecuador.

En el tercer capítulo se analizan las historias de las familias con madres o hijas migrantes y se devela cómo han organizado el cuidado de hijas/hijos y nietos/nietas así como el de abuelas y abuelos. Este análisis se entronca no solo con la realidad de la migración sino también con un conjunto de imaginarios sobre la maternidad, sobre los deberes de los hijos e hijas con los padres y madres, donde las connotaciones de género y clase se visibilizan. Lo que se muestra es la construcción de las desigualdades sociales en estos cruces múltiples y los efectos de las ideologías de domesticidad y sus combinaciones prácticas con otros paradigmas de comportamiento en mujeres que actúan como súper madres cuidadoras y a la vez proveedoras.

La autora explica el aporte del libro en el primer capítulo al señalar los vacíos que llena en relación con el tipo de estudios realizados sobre género, familia y migración en Ecuador. Dichos estudios pueden clasificarse en aquellos centrados en “los que quedan”, los que analizan las mujeres que emigran y su situación en los países de destino y los que se preocupan de la relación entre remesas y reproducción social.

Entre los estudios sobre los que quedan—éste es uno de aquéllos— no se ha tocado el tema de la organización social de los cuidados y, cuando se lo ha hecho, se la ha visto desde los efectos de “desestructuración familiar”, especialmente sobre los niños, más que mirar a las/os cuidadoras/es. No ha habido pues en tales estudios una mirada integral respecto de la reorganización del cuidado y su relación con las instituciones y estructuras sociales, que es lo que ofrece el estudio de Herrera. De este modo, el libro llena vacíos de conocimiento en el marco de la producción académica sobre el hecho migratorio en

Ecuador desde una entrada de género, pero además ha podido construirse a partir de la adopción crítica de un bagaje conceptual y de reflexión teórica que permiten un acercamiento más integral y complejo al análisis de esta arista clave de la organización de los cuidados y las redefiniciones familiares que ha producido la migración, particularmente la de mujeres ecuatorianas.

Las historias que se relatan en el tercer capítulo ponen en primer plano unas maternidades fuertes, que constituyen ejes de las familias transnacionales y que encarnan perfectamente el imaginario maternalista de nuestras culturas. No solo son las madres, en tanto personas físicas, sino la carga simbólica de la maternidad que se ejemplifica muy vívidamente en las historias de las hijas que se quedan y su maternidad precoz, la que es vivida y sentida por las madres migrantes— pero también por las jóvenes— como el fin del sueño de movilidad social en el que ellas cifraron la razón de ser de su éxodo y que constituye además el paso de las jóvenes a la adultez, que las iguala en destino y experiencia a sus madres. Algunas hijas repiten el éxodo justificado por la manutención de sus hijos; otras reciben el apoyo y solidaridad de las abuelas que velan por el sostenimiento de los nietos, para que las hijas terminen sus estudios y puedan trabajar. En todas estas historias, los padres apenas aparecen.

Esta percepción vivencial de la maternidad como problemática se desprende de la carga de responsabilidad, complejidad e inseguridad de los cuidados que supone para las madres y que no es cuestionada ni visibilizada como socialmente relevante. Precisamente, una de las conclusiones del libro es que el orden de género puede evidenciar fisuras en cuanto a las relaciones de pareja pero no en cuanto al rol de cuidadoras, que al estar naturalizado se invisibiliza y se vuelve intercambiable entre las mujeres de distintas generaciones en una misma familia, entre quienes hay también connotaciones jerárquicas muy

marcadas, especialmente de tipo generacional. Los roles de género son trastocados por las mujeres migrantes en tanto se convierten en proveedoras de sus familias, lo que legitima socialmente su decisión de emigrar, pero en lo absoluto son cuestionados los roles de cuidado maternal. Estos no han cambiado, no solo porque los patrones culturales maternalistas se mantienen, sino porque las mujeres y las familias no encuentran soluciones prácticas desde el Estado, al que lo perciben como ausente, pues no cuentan con políticas públicas concretas que las apoyen en las responsabilidades del cuidado.

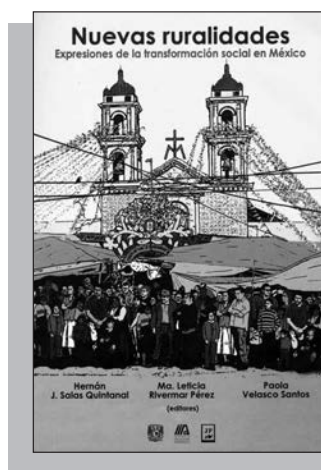
Partiendo de que las familias de migrantes no son de las más pobres, y por ello seguramente no son beneficiadas por programas públicos focalizados –lo que abonaría a su percepción de una “ausencia” estatal–, cabría indagar en estudios futuros si esta percepción ha variado después del 2010, una vez que se ha producido en Ecuador un fortalecimiento progresivo de algunas políticas sociales universales, pero además si la preferencia por otros arreglos de tipo privado y no estatal se debe a la búsqueda de mayor estatus social.

El libro identifica algunas soluciones de cuidado que pasan por la “mercantilización de las redes sociales o de parentesco” lo que abre la puerta a indagaciones sobre si estas son más bien soluciones de solidaridad y no precisamente mercantiles, donde el “salario” que se da a una pariente o una amiga es más una retribución que un pago. Dado el escaso 1% de hogares de migrantes que en la Encuesta de Uso del Tiempo aparecen como contratando empleadas domésticas o, en sentido estricto, trabajo de cuidado “mercantilizando” y frente a la mencionada percepción de ausencia estatal, una línea posible de investigación sería el alcance de las soluciones comunitarias y de solidaridad para la organización de los cuidados, en las que puedan involucrarse las familias con miembros migrantes. Esto mostraría además la necesidad de políticas estatales orientadas a fortalecer este tipo de iniciativas.

La conclusión del libro sobre la resistencia e inamovilidad del rol de cuidado maternalista en las familias analizadas lleva a problematizar el carácter de las “soluciones” que deben plantearse para romper con este paradigma cultural. La experiencia muestra que la solución mercantil de la contratación de trabajadoras domésticas no cambia sino que amortigua la división sexual del trabajo en los hogares de clase media que optan por esta vía. Por su parte, un mayor involucramiento del Estado en la provisión de cuidados ¿podría modificar la división sexual del trabajo en los hogares?, probablemente no. Soluciones comunitarias de socialización de cuidados pueden ser una alternativa siempre que no se asigne otra vez y solo a las mujeres la responsabilidad cuidadora. Entonces, cabe volver los ojos a los cambios culturales que fomenten la redistribución del trabajo reproductivo entre todos los miembros de las familias, lo cual beneficiaría tanto a las cuidadoras como a los/as cuidados, partiendo –ciertamente– de una provisión estatal básica de servicios universales.

Finalmente, una línea que queda abierta es el análisis de las percepciones y acciones de los hombres, especialmente de los jóvenes, en las familias con madres migrantes, pues el libro da cuenta de que, según la Encuesta de Uso del Tiempo, hay una mayor participación de los varones en calidad de cuidadores en familias con migrantes, en comparación con los hogares sin migrantes. ¿Qué piensan y sienten esos hombres de su rol?, ¿qué cambios están experimentando en sus identidades?, ¿cómo los ven la familia y la comunidad?, ¿hasta qué punto estas realidades empujadas por el hecho migratorio contribuyen a cambiar imaginarios en el orden de género?

*Silvia Vega Ugalde*  
Profesora de la Universidad Central  
del Ecuador



Hernán Salas Quintanal, Ma. Leticia Rivermar Pérez y Paola Velasco Santos (editores)

**Nuevas ruralidades. Expresiones de la transformación social en México**  
UNAM y Juan Pablos Editores, México D.F., 2011, 219 págs.

Los escenarios generados a partir de los procesos de globalización neoliberal y las estrategias de desarrollo donde el mercado es el motor empezaron a ser el tema de estudio de investigadores sociales de las áreas de antropología, sociología, etnología y geografía, así como de analistas del paisaje, a partir de la década de 1990. Todos ellos advirtieron ciertas transformaciones en el mundo rural conocido y el bucólico.

¿Qué es hoy lo rural? Desde el punto de vista analítico social, es un marco complejo de relaciones: agrícola-agroindustrial-urbano, local-global, según destacan los editores del libro: *Nuevas ruralidades. Expresiones de la transformación social en México*. El título presenta una aseveración: que las ruralidades son nuevas, y llaman la atención sobre los diversos procesos de transformación social.

En su contenido, los siete estudios de caso dan cuenta de dos grandes fenómenos que ocurren en la nueva ruralidad: 1) la expansión del capitalismo a través del mercado y cómo la reciprocidad y la sociabilidad coexisten en espacios rurales con procesos de cambio; 2) la globalización, que no es vista simplemente como contexto, pues ya no se encuentra fuera de las localidades, ahora se encuentra tejiendo sus lazos entre individuos, familias y comunidades caracterizadas como rurales apenas en el siglo pasado. En este sentido, como mencionan los editores, la globalización “puede entenderse como una red compleja de relaciones diversificadas que participan en el ciclo de la organización, desorganización y reorganización de los campos sociales y mundos posibles en los cuales el individuo busca construirse a sí mismo como sujeto” (p.14). De tal manera que hay una exigencia sobre la realidad, sobre el objeto de investigación y sobre la/el investigador, por romper con la perspectiva dicotómica: rural-urbano y campo-ciudad; ya que las barreras conceptuales y físicas impuestas sobre lo rural y lo urbano son difusas y de difícil aprehensión para su estudio.

¿Qué comparten los casos estudiados en torno a las transformaciones en las nuevas ruralidades? Un conjunto de elementos que se hacen evidentes en: a) las respuestas, adaptaciones y negociaciones de las poblaciones rurales, b) los patrones de apropiación y permanencia del territorio, c) las nuevas dinámicas socioculturales, d) las transformaciones en la estructura económica, en la organización social y en el territorio, e) la migración laboral y la transformación en la organización de las unidades domésticas y de las relaciones intracomunitarias, f) las modificaciones en las estrategias de sobrevivencia, g) la reorganización de la cotidianidad de la comunidad, h) el sistema de cargos y su función cohesionadora como construcción de la identidad, i)



la pluriactividad y descampesinización, j) la reconfiguración de los mecanismos socio-político-religiosos, k) la reconversión productiva en los procesos de urbanización.

Los resultados mostrados en estos estudios –que aunque no son homogéneos, sí comparten una serie de atributos– demuestran, una vez más, el fracaso del modelo de desarrollo neoliberal, en cuanto a que no se han resuelto la exclusión y la injusticia (como lo ilustran tanto el trabajo de Estela Martínez y Jannet Vallejo en los Altos de Morelos y el Estado de México, como el de Paola Velasco en San Andrés Cholula, Puebla). Por el contrario, hay una profundización de las desigualdades y marcados comportamientos de desconfianza e individualización (de acuerdo con el estudio de Susana Suárez en Silao y Romita, Guanajuato) y también son evidentes las tensiones en las relaciones de género con la participación de mujeres en el mercado laboral remunerado y los cambios de valores donde la práctica migratoria y las facilidades de compra forman parte ahora del prestigio social (como lo señala Susann Vallentin en su estudio en el sur de Veracruz). A esto se suma tensión entre los usos del suelo en los procesos de urbanización (como lo señala Guillermo Paleta en Jiquilpan y Sahuayo, Michoacán).

Sin embargo, estos estudios muestran que las comunidades no han estado pasivas, sino que hay respuestas. Así, por ejemplo, en las sociedades rurales han actuado un reacomodo de las dinámicas socioculturales, el reforzamiento de elementos de identidad y de pertenencia. Estas localidades tienen capacidad de actualizar los sistemas tradicionales de organización social, económica y cultural frente a procesos nacionales y globales excluyentes (según arguyen los trabajos de Paola Velasco en San Andrés Cholula, Puebla y el de Hernán Salas, Leticia Rivermar e Íñigo González en Nativitas Tlaxcala). Al

recuperar los aportes de cada investigación, los editores afirman que en las regiones rurales estudiadas ocurre un singular proceso de revitalización de lo local, fruto de la resemantización de una ancestral movilidad en un contexto transnacional: la reinención de comunidades multiculturales transfronterizas, vinculadas a través de una amplia red de relaciones que trasciende las delimitaciones geográficas de comunidades históricas, y la creación de identidades colectivas multivariables que sobrepasan identificaciones parroquiales (p. 19-20).

Entonces ¿A qué se refiere el estudio con la “nueva ruralidad”? Cito a los editores:

[...] a las localidades y regiones pequeñas, remotas y aisladas de los grandes centros urbanos, articulados a la sociedad global a través de los mercados laborales, los servicios y el intercambio mercantil. Se da cuenta entonces de los modos de vida y las tradiciones productivas en las interacciones de lo local-global, ofreciendo así una perspectiva de las transformaciones sociales que no son homogéneas (p. 27).

Ahora bien, ¿cuáles son las herramientas analíticas y metodológicas para entender a las nuevas ruralidades? Hay una serie de conceptos empleados, relacionados entre sí, pero no ha quedado claro cuáles son las diferencias entre ellos y por qué emplear uno y no otro, o por qué emplear varios, me refiero a los términos: rural, localidad, comunidad, lugar, territorio, espacio, región y global. Es cierto que cada uno hace alusión a las interacciones sociales en tiempo y espacio, pero bajo el enfoque de la nueva ruralidad hace falta clarificar teórica y metodológicamente su empleo. Frente a esta interrogante, todavía

hay una discusión abierta sobre los marcos teóricos-metodológicos que podrían responder a las necesidades de investigación de la nueva ruralidad.

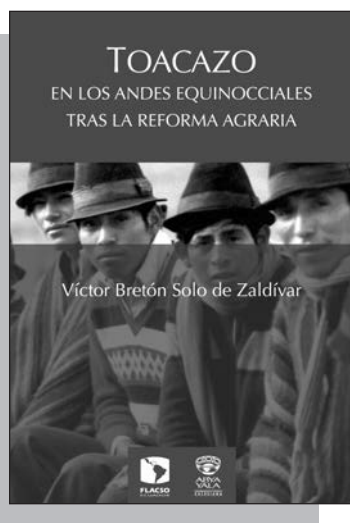
La palabra integradora de los procesos analizados en este libro por cada uno de las y los autores es: transformación, lo que deja claro que se trata de procesos, no de resultados finales o acabados. Pero además, aunque se trate de procesos, no necesariamente son procesos comunes en todos los casos, comparten elementos, pero no están generando resultados homogéneos. No obstante, se pueden identificar encuentros en los casos, como exclusión y pobreza.

Es necesario revisar, redefinir, incluso generar otros conceptos que expliquen mejor la realidad emergente ante procesos de cambio rápidos y de corto plazo: revisar el concepto de campesino, productor agrícola, comunidad y con ello ¿qué es lo rural? Hernán Salas y Leticia Rivermar arguyen: “la nueva ruralidad busca entender y describir las transformaciones rurales, la expansión urbana y las nuevas relaciones entre realidades rurales y urbanas” (p. 160). Pero, más que nuevas, ahora son más complejas las interacciones en los espacios que se denominaban comúnmente como rurales. Ya no se trata solamente del espacio rural productor de recursos para abastecer a la industria y el consumo de las ciudades, tampoco se trata de las migraciones de campesinos a los centros urbanos para emplearse como obreros en la construcción y en las fábricas. Ahora se trata de observar lo urbano,

lo industrial y lo global en la vida comunitaria caracterizada antes como rural y campesina: ‘el sur está en todas partes’, ‘lo global está en la nueva ruralidad’. Ahora hay una compleja dinámica de interrelaciones sociales, económicas, culturales, políticas y ambientales que exigen redefinir los territorios ocupados como lo rural y sus métodos de estudio.

En general, el libro abona elementos para analizar y explicar la complejidad de los procesos que afronta lo rural en latinoamérica. En este sentido, cierro con algunas preguntas de investigación que surgen de esta noción de nueva ruralidad: ¿siguen siendo los sistemas tradicionales de organización social un espacio de consenso colectivo ante las nuevas realidades?, ¿cómo se han modificado, orientado, adaptado estas formas organizativas de colectivos frente a los procesos de globalización, por ejemplo, ante las migraciones y los estilos de vida occidentales?, ¿se puede afirmar que las instituciones locales están erosionadas, ya no son funcionales o, por el contrario, son flexibles y adaptativas? y ¿cuál es el futuro de los procesos identificados en la llamada nueva ruralidad? Estas son algunas de las muchas interrogantes pendientes por responder que tenemos como sociedad y desde la complejidad de los procesos sociales y las transformaciones rurales.

*Adriana Sandoval Moreno*  
*Investigadora de la Unidad Académica de*  
*Estudios Regionales-UNAM*



Víctor Bretón Solo de Zaldívar  
**Toacazo. En los Andes equinocciales tras la Reforma Agraria**  
 FLACSO-Ecuador, AbyaYala, Universitat de Lleida, GIEDEM Antropología e Historia, Quito, 2012, 420 págs.

Una vez disuelto el régimen de hacienda en los Andes del Ecuador, los debates académicos a inicios de la década de los ochenta del siglo pasado, de alguna manera, dejaron de lado la preocupación por este tema. Así, los ejes de análisis de las Ciencias Sociales referentes al mundo indígena se orientaron a temas de etnicidad, desarrollo, participación política, gobiernos locales, etnoecología, territorios, recursos naturales, interculturalidad y conflictos indígenas con los regímenes políticos. En este contexto, *Toacazo. En los Andes equinocciales tras la Reforma Agraria* propone la urgente necesidad de volver nuestra mirada al mundo rural, entrar en contacto con las comunidades y plantear las reflexiones sobre lo que fue la hacienda por más de trescientos años y cómo este régimen fue disuelto, dando paso a la transformación social y política significativa en el mundo indígena y campesino.

El libro está organizado en tres partes, cada una dividida en dos capítulos. En la primera parte, el autor presenta una amplia reflexión académica que recoge los aportes teóricos y metodológicos de los estudios concernientes al mundo andino y a la hacienda. Asimismo, describe detalladamente lo que fue este sistema, la interrelación entre amos e indígenas por medio de economías morales, los pasos previos de organización campesina, la formación de intelectuales indígenas orgánicos con apoyo de actores externos vinculados con el proceso reivindicativo indígena, entre ellos la izquierda, la Iglesia progresista, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) y el Estado desarrollista.

En la segunda parte se da cuenta del desmoronamiento del mundo de la hacienda, ocasionado por la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, la lucha indígena, el reparto de tierras, la conformación de sindicatos y asociaciones promovidas por la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), los alfabetizadores del Movimiento de Izquierda Revolucionaria, la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) y otras organizaciones de cooperación que intervinieron en el escenario territorial de Toacazo, parroquia de la provincia de Cotopaxi. Seguidamente Bretón considera que pese a las transformaciones rotundas provocadas por la Reforma Agraria en esta zona, la constitución de organizaciones como Mushuk Patria, conocida más tarde como la Unión de Organizaciones Campesinas del Norte de Cotopaxi (Unocanc), la implementación de proyectos de desarrollo y el inicio de la participación étnica en la escena política, el antiguo régimen hacendatario se resiste a desaparecer. Esto se demuestra, a decir del autor, por un lado, a partir del hecho de que los mestizos de esta parroquia, quienes en el pasado controlaban a la población indígena, no aceptan fácilmente que los indígenas empiecen a manejar el poder local y consecuentemente la parroquia pierda su importancia en cuanto centro

de administración política y ceremonial; por otro lado, que los descendientes de los antiguos mayordomos o mestizos arrendatarios pasan a ser propietarios de algunos fundos, con lo cual impiden la posesión inmediata de las tierras por parte de los indígenas.

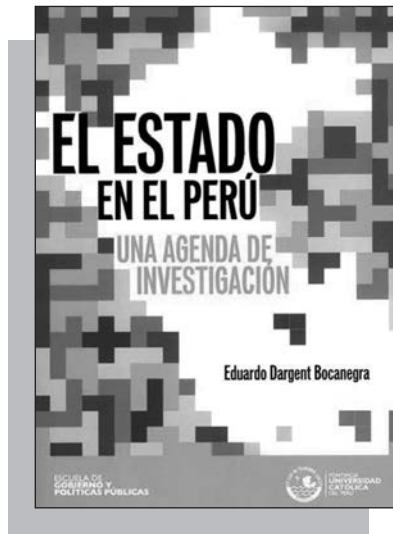
En la tercera parte, Bretón presenta la construcción del andamiaje organizativo indígena de Toacazo, su relación con las ONGD y las experiencias del desarrollo rural en la era de la instauración de políticas neoliberales en América Latina y en el caso particular de Ecuador. Se destaca en esta parte el protagonismo de la Unocanc en la promoción y ejecución de los proyectos de desarrollo, lo que la lleva a convertirse en la interlocutora orgánica entre el mundo de la cooperación, el Estado y las comunidades. Del mismo modo, muestra cómo esta organización de segundo grado se convirtió en un instrumento representativo de las organizaciones filiales y las bases comunitarias y, al mismo tiempo, en gestora de la capacitación de los indígenas, lo que posibilitó, entre otros, la formación de mujeres y técnicos en desarrollo e impulsó la organización y la concreción de proyectos orientados al combate de la pobreza. El estudio muestra que, en efecto, muchos de los dirigentes de la Unocanc, formados con el patrocinio del aparato de desarrollo, más tarde se convertirán en los principales dirigentes de otras organizaciones indígenas, como el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC) y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie). Y en el marco de la alianza de esta organización con el gobierno del ex presidente Lucio Gutiérrez llegarían a ocupar cargos importantes al interior como funcionarios de Estado.

El texto concluye con un interesante estudio sobre la implementación de los proyectos de desarrollo, particularmente durante la época neoliberal. Se destaca la intervención de CESA y otras ONGD que con diversos enfoques y discursos aterrizaron en el me-

dio rural de Toacazo. A la hora de analizar la concreción de las iniciativas de desarrollo promovidas por las agencias de cooperación, el autor lanza una mirada crítica, pues su enfoque desarrollista privilegió el capital y el mercado. Así, en su intento por resolver la pobreza de todas las comunidades, terminaron concentrando su acción en las zonas bajas y medias, dejando de lado las zonas altas donde era imposible la aplicación del modelo *farmer* y de este modo ayudaron a consolidar, de alguna manera, la formación de una élite indígena local como grupo privilegiado frente al resto de los indígenas. Además, estas ONGD escasamente se plantearon el tema de la sostenibilidad y los impactos sobre el medio ambiente.

La importante obra que Bretón coloca en nuestras manos es fruto de un trabajo profundo, de travesías por los altos páramos de la Sierra centro del Ecuador, de un ir y venir de más de diez años por las comunidades rurales de esta zona, de entrevistas a profundidad con los actores que protagonizaron la lucha indígena y campesina, de la revisión rigurosa de archivos, del diálogo académico planteado desde lo local hacia lo global y del pleno convencimiento del autor de la utilidad social del conocimiento. Los académicos, los dirigentes indígenas, las mujeres y los hombres comprometidos con las causas indígenas tienen en este libro una herramienta de primera mano que plantea nuevas agendas de investigación y propone reflexiones que conducen a buscar alternativas en pos del fortalecimiento de la organización, la plasmación efectiva de los proyectos de desarrollo rural en el marco de la sostenibilidad y las definiciones identitarias, más allá de los presupuestos esencialistas y las construcciones meramente apologéticas del mundo indígena, libres de toda crítica.

*Luis Alberto Tuaza Castro  
Universidad Estatal  
Península de Santa Elena*



Eduardo Dargent  
**El Estado en el Perú. Una agenda de investigación**  
 Pontificia Universidad Católica del Perú,  
 Lima, 2012, 84 págs.

El último libro de Eduardo Dargent nos deja con más preguntas que respuestas. Esa es su principal virtud. En *El Estado en el Perú. Una agenda de investigación*, Dargent parte del diagnóstico de la escasez de estudios sobre el Estado en este país —aunque remarca que este problema no es solo nacional—, a diferencia de otros temas ampliamente abordados, como los partidos políticos, los conflictos y movimientos sociales. Si bien no profundiza en las causas de este descuido académico, el autor, desde las canteras de la ciencia política, nos proporciona una valiosa agenda de temas por investigar en torno al Estado peruano; pero no solo eso, sino que también nos guía con algunas recomendaciones metódicas para abordar a este “viejo desconocido”.

Dargent propone “diseccionar” el Estado: descomponerlo en partes para estudiarlo mejor. Esto se debe a que un enfoque uni-

tario y homogéneo del Estado dificulta el reconocimiento de importantes datos y los contrastes que pueden aparecer en su interior. Es así como el abordaje académico de las dependencias estatales, desde las oficinas ministeriales a los municipios distritales, e incluso de las comisarías rurales, adquiere suma pertinencia. Sin embargo, estos estudios particulares no deben perderse en su especificidad, sino orientar sus resultados hacia el conocimiento general del Estado. Para este cometido, Dargent también señala que no solamente se debe recurrir al diálogo con otras disciplinas —como la gestión pública, la sociología y la economía—, sino también al auxilio de diversas técnicas y metodologías —desde la estadística hasta la observación participante—, así como al empleo del enfoque comparado. Respecto a este último, solamente extrapolando nuestras conclusiones a otros países daremos cuenta de la real envergadura de las instituciones estatales, evitando con ello la formulación de argumentos sobredimensionados.

Antes de pasar a los temas de estudio propuestos por Dargent, es necesario preguntarnos sobre lo que el autor entiende por Estado. Este es un concepto bastante complejo, del cual hay un sinnúmero de definiciones: desde las concepciones instrumentalistas —como propone el marxismo clásico— hasta las más legalistas —como la de Hans Kelsen—. Dargent, sin ahondar en el asunto y esquivando muchas problemáticas, parte de la clásica definición propuesta por Max Weber, que concibe al Estado como una organización que monopoliza el uso legítimo de la fuerza en una determinada jurisdicción territorial. De los múltiples términos que suelen acompañar a este complicado concepto, el autor privilegia el de “capacidad”, el mismo que está compuesto por dos dimensiones que no siempre van de la mano: autonomía

y efectividad. Así, cuando hablamos de un Estado con alta capacidad podríamos referirnos a la ausencia de injerencia indebida en la toma de decisiones (autonomía), y/o a la eficacia del Estado a la hora de implementar sus decisiones políticas (efectividad).

Aclaradas estas nociones básicas y con base en una elemental revisión bibliográfica sobre el Estado en el Perú y en el mundo, Dargent se sumerge en seis campos temáticos en torno a los cuales sugiere diversas líneas de investigación. Estas áreas de estudio son: capacidad estatal; burocracia y organizaciones estatales; agenda, adopción e implementación de políticas; Estado y relaciones internacionales; alcance del Estado, territorio y actores ilegales; y Estado e historia. Dargent recomienda tratar estos temas desde dos distintos tipos de estudios: descriptivos y explicativos. Mientras los primeros tienen como meta documentar y describir ciertos aspectos de la realidad, el segundo busca –a partir de dichas descripciones– entender por qué ocurre lo observado. Sin el ánimo de ser exhaustivos en nuestra narración, sino con la intención de generar inquietud por la lectura del libro, a continuación señalamos algunos ítems de la agenda de investigación propuesta por el autor.

Para el tema de “capacidad estatal”, Eduardo Dargent propone como primera tarea describir los niveles de capacidad en los distintos sectores del Estado, tomando conciencia de los contrastes entre una instancia estatal y otra; así como la variación temporal de cada una de ellas. De allí continuará la indagación por las causas de estos distintos niveles de capacidad estatal, para lo que recomienda la formulación de investigaciones que comparen instituciones de similares condiciones pero con diferentes grados de desempeño. ¿Por qué el Banco Central de Reserva de Perú posee elevada capacidad, a

diferencia de los ministerios de Salud o Educación?, ¿por qué la Oficina de Epidemiología tiene mayor estabilidad que el resto de oficinas del Ministerio de Salud en el país?, son algunas de las preguntas sugeridas por Dargent.

Con respecto a “burocracia y organizaciones estatales”, el autor denuncia la escasa atención académica que ha recibido este tema y propone documentar el nivel profesional de la burocracia, su régimen laboral, su relación con actores privados, así como su grado de autonomía, entre otros aspectos. Sobre las organizaciones estatales, hace referencia a la falta de estudios centrados en las interacciones y en los cambios de estos organismos; llamando la atención, además, respecto a las diferencias entre sus funciones legales y lo que en la práctica realmente hacen.

Para el estudio sobre “agenda, adopción e implementación de políticas” también demanda interés de parte de los académicos. Dargent argumenta que se debe poner énfasis en el conocimiento de las fuentes de las políticas estatales y los actores que las promueven y patrocinan; es decir, dar cuenta del proceso de establecimiento de la agenda de políticas en el Perú. Por su parte, en la etapa de implementación de políticas se debe trascender el nivel descriptivo, dando cuenta de los factores causantes del éxito o fracaso de las políticas públicas en distintas áreas del Estado.

Sobre el eje temático de “Estado y relaciones internacionales”, Dargent propone estudiar los efectos de la política nacional sobre la forma en que el Estado actúa internacionalmente (*second image*); y viceversa, esto es, los efectos de factores internacionales sobre el propio Estado (*second-image reversed*). Con el propósito de inspirar nuevas hipótesis de trabajo, el autor plantea que los desafíos y los apoyos internacionales contribuyen a que el

Estado profesionalice algunas de sus instancias. Las cancillerías de la región y la Oficina de Epidemiología del Ministerio de Salud de Perú serían ejemplos de esto último.

Por otra parte, para el tema “alcance del Estado, territorio y actores ilegales”, el politólogo recomienda dar cuenta de los sectores de la sociedad y del territorio en los que el Estado ha logrado penetrar con éxito y en los que no, y propone ahondar en las causas y efectos de esa diferenciada penetración. Esto también le da cabida al autor para sugerir estudios sobre los actores sociales ilegales que resisten la autoridad estatal. Con esta lógica, al abordar el campo temático de “Estado e historia”, Dargent sugiere analizar el cambio histórico del poder del Estado en el territorio. Teniendo en consideración los trabajos existentes sobre la historia del Estado peruano, el autor recomienda investigaciones que desde la ciencia política –y desde las ciencias sociales en general– se propongan comprender la formación del Estado-nación, la relación del Estado con el ejército, los proyectos emprendidos por las élites políticas y económicas, además de los cambios experimentados por la estructura estatal.

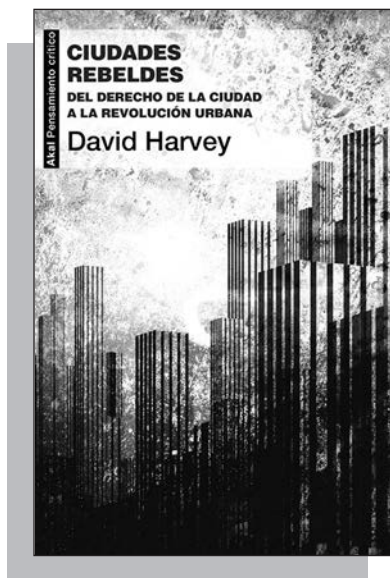
Es evidente que la revisión bibliográfica que desarrolla Dargent es incompleta: la lista de textos que están ausentes no es corta. Sin embargo, esta obra es un “primer peldaño”, tal como considera su autor, que facilita la investigación del Estado –sobre todo, pero no solo– en el Perú. El ordenamiento y clasificación bibliográfica por temas específicos (siem-

pre perfectible), y la sugerente lista de problemas para investigar justifican esta calificación.

A pesar de las cualidades del libro, creemos que los tipos de estudio propuestos por Dargent –descripción y explicación– son insuficientes, o al menos es necesario diferenciarlos de un tercero: el interpretativo. Este enfoque, centrado en las representaciones y significados de los actores sociales, tal vez contribuya menos a la documentación y búsqueda de las causas de los fenómenos que estudiamos; sin embargo, su contribución será grande a la hora de formular y responder a preguntas como, ¿cuál es la percepción de los funcionarios públicos sobre su entorno laboral?, ¿qué opinan sobre los problemas que presentan sus distintos sectores?, ¿cuál es la solución que dan a estos problemas?, ¿qué piensan los beneficiarios de los programas sociales emprendidos por el gobierno?, ¿en qué medida estos programas contribuyen a mejorar la percepción ciudadana sobre el Estado?

Entender al Estado en todos sus niveles, conocer las causas de sus fortalezas y debilidades, y lo que piensan sus principales agentes son asuntos relevantes no solo para el académico, sino también para el político y el gestor público. El libro de Dargent contribuye a este fin, ya que algunas de sus conclusiones son fácilmente generalizables para otros países de la región, lo que alimenta sus virtudes.

*Luis Meléndez Guerrero*  
*Estudiante de maestría, FLACSO-Ecuador*



David Harvey  
**Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana**  
 Akal, Madrid, 2013, 240 págs.

Pocos autores han dedicado tanto tiempo y esfuerzo a dar a conocer la labor de sus maestros como David Harvey con Henri Lefebvre. La obra seminal del autor francés, *El derecho a la ciudad*, tiene en Harvey a uno de sus grandes valedores. Sin embargo, esto no resulta sencillo. En un seminario organizado durante el pasado mes de mayo por el Observatori d'Antropologia del Conflictu Urbà (OACU) de la Universidad de Barcelona y dedicado a la movilización social en las calles, el sociólogo urbano Jean Pierre Garnier señalaba este derecho, como aquel que “[...] implica la posibilidad de controlar, dirigir y orientar por parte del pueblo la urbanización, el desarrollo urbano [...] el derecho a controlar los procesos que determinan la reordenación y configuración de la ciudad”<sup>1</sup>.

1 Garnier, Jean Pierre (2013). “Movilización social en la calle: campo de batalla o área de recreo”. Video-con-

El comentario no solo dejó perplejo al auditorio, sino que también daba a entender lo difícil y polémico que puede llegar a ser el expresar adecuadamente qué se entiende por el derecho a la ciudad. Por todo ello, es realmente pertinente que el geógrafo radical británico dedique el prefacio de su *Ciudades Rebeldes* a recordar la obra y persona de Lefebvre, y el primer capítulo a la particular visión que éste tenía sobre el derecho a la ciudad. Harvey sabe, además, darle vigencia a la obra del sociólogo y filósofo francés cuando recuerda, entre otras cuestiones, su reivindicación de las “centralidades”<sup>2</sup> desde el punto de vista político y su íntima relación con los sucesos que se han vivido últimamente en ciudades como Madrid, Nueva York o Estambul y sus espacios centrales de Plaza del Sol, Wall Street o Plaza Taksim.

La labor de Harvey, su reivindicación del marxismo teórico como herramienta de estudio de la realidad urbana puede llegar a confundirse a veces con su militancia y activismo. Para este autor, el derecho a la ciudad es el derecho activo a cambiar el mundo, a cambiar la realidad actual, entendiéndolo como ideal político y cuestionando siempre la relación existente en el sistema capitalista entre producción, urbanización y gestión del excedente.

En el segundo capítulo del libro, Harvey aborda el origen urbano de las crisis del capitalismo. Sin profundizar en exceso, pero abriendo un posible camino de estudio para

ferencia, 21 de mayo de 2013. En <http://bambuser.com/v/3607299>

2 Según Blanca Ramírez, para Lefebvre “[...] la forma de centralidad en tanto que elemento de atracción que concentra objetos particulares, es un locus de acción alrededor de cuyo centro se estructura el espacio, mental o socialmente, y organiza una estructura que es siempre un momento, contribuyendo junto con forma y función a una práctica”. Ramírez, Blanca (2004). “Lefebvre y la producción del espacio. Sus aportaciones a los debates contemporáneos”. Revista Vereda N°8 Primer cuatrimestre de 2004: 61-73.



los interesados, señala la vinculación existente entre las crisis cíclicas del sistema capitalista y fenómenos tales como las burbujas inmobiliarias. Para él, el hundimiento del mercado de la vivienda ha precedido al estallido de los cracs económicos, algo que respalda con profusión de datos y ejemplos, como la crisis fiscal de Nueva York en el año 1975. El geógrafo nos recuerda cómo las mismas recetas que condujeron a tales desastres siguen aconsejándose desde organismos y agencias multilaterales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. En el mismo capítulo, Harvey hace una crítica a sus compañeros marxistas, señalando cómo su discurso se asemeja demasiado al de los economistas, geógrafos y sociólogos burgueses que, con frecuencia, centran su atención en los niveles nacionales de la economía, pero sin prestar atención al papel de los mercados inmobiliarios a la hora de entender las crisis. Parte de este descuido podría deberse a la interpretación que se ha hecho de los supuestos de los que partía Marx en sus estudios, olvidando las limitaciones que el filósofo alemán se autoimpuso cuando escribió obras como *El Capital*.

El autor centra el capítulo tres del libro en una cuestión candente hoy día, los llamados *commons* o bienes comunes urbanos. Desde la academia, el debate en torno al tratamiento de este tipo de bienes ha quedado reducido a dos perspectivas opuestas: la concesión de derechos privados sobre los mismos o la gestión mediante una intervención autoritaria por parte del Estado. Harvey recupera diversos autores que se han centrado en el tratamiento de este tipo de bienes desde una perspectiva crítica y progresista, señalando las limitaciones que presentan tales aproximaciones. Entre estas señala las vinculadas a la necesidad de establecer límites, pequeñas estructuras de población para un correcto uso de estos *commons*, así como

la necesidad de prever ciertas formas de articulación entre estas estructuras, tratando de esquivar la fobia que siente cierta izquierda sobre cuestiones jerárquicas y formas verticales de poder. Harvey define los bienes comunes urbanos bajo la consideración conflictiva inherente al espacio urbano. Estos no son sino relaciones sociales de carácter inestable y moldeable, establecidas entre ciertos grupos sociales autodefinidos y determinados aspectos de carácter físico y social de su entorno; relaciones que pueden crear valor y que Harvey reivindica para la totalidad de los ciudadanos, evitando que caigan en manos de una pequeña proporción de personas que son quienes usualmente las capitalizan. Cómo señala el geógrafo Pere Sánchez, el capital “[...] ha amplificado los muros de la fábrica, al extenderla y confundirla con la sociedad misma; aquello que estaba fuera en el ciclo precedente ha quedado ahora incorporado. El territorio [...] ha devenido [...] fábrica social” (1990: 6). El derecho a utilizar ese bien común producido por la gran fábrica social que es la ciudad se convierte, para Harvey, en la base para reivindicar el derecho a la ciudad.

El autor dedica el cuarto capítulo a la apropiación monopólica por parte del capital de la renta que produce la ciudad. Tras una introducción teórica al respecto, se citan algunos ejemplos de este tipo de apropiaciones: los procesos de “disneyficación” que sufren algunos de nuestros contextos urbanos; la oferta de ciudades bajo marca, como el caso de la “marca Barcelona”; o el establecimiento de rutas turísticas, rozando la pornografía, por zonas consideradas únicas, como las favelas de Río de Janeiro o los *slums* de Bombay. Este tipo de rentas, vinculadas en muchas ocasiones al capital simbólico colectivo, son incautadas por empresas multinacionales o determinados sectores de las

burguesías locales, que extraen los excedentes en detrimento de las poblaciones locales. La lucha contra este tipo de fenómeno tiene que venir desde los diversos y heterogéneos espacios urbanos, pues son altamente improbables las soluciones “desde arriba”.

Los últimos capítulos del libro los utiliza Harvey para destacar la potencialidad del espacio urbano como base en la lucha anticapitalista. Resalta la capacidad de estos espacios, no solo para luchar por un mejor y mayor acceso a los derechos, la soberanía o a cuestiones vinculadas con la reproducción social, sino también a su importancia revolucionaria en la apropiación popular del valor y plusvalor generado por las actividades productivas. Caben incluso posibles alternativas, entre las que el autor cita la necesidad del establecimiento de alianzas entre las organizaciones de base laboral, como los sindicatos clásicos, y aquellas entidades que trabajan por los derechos de ciudadanía en el hábitat propio de los trabajadores. Las dinámicas de explotación de clase no se dan únicamente en el lugar de trabajo, sino también median-

te otras formas de extracción de excedentes (precio del suelo, alquileres, etc.) en el medio de reproducción social que es la ciudad. Solo se conseguirá acabar con estas formas de explotación mediante una revolución urbana que amplíe la definición clásica de trabajo basada en formas industriales fordistas, hacia otra enfocada en la producción y reproducción de la vida urbana.

Aunque la obra está basada en una serie de artículos escritos a lo largo de varios años, el libro resultará, sin duda, altamente enriquecedor para todos aquellos que busquen un marco teórico y práctico para estudiar los conflictos de clase que se producen en las ciudades. Precisamente por la aportación de ideas y, sobre todo, alternativas en la lucha por el derecho a la ciudad, *Ciudades Rebeldes* podría considerarse como un punto y aparte en lo que respecta a la obra anterior de David Harvey.

*José Mansilla*

*Observatori d'Antropologia del conflicte  
Urbà, Universitat de Barcelona*

Íconos agradece a los siguientes académicos e investigadores por colaborar con la evaluación de los artículos que han sido recibidos por la revista.

- Alejandra Kern, Universidad Nacional de San Martín, Argentina
- Alfonso Dubois, Universidad del País Vasco, España
- Alicia Veneziano, Universidad de la República, Uruguay
- Alma González, Universidad Nacional Autónoma, México
- Andrés Gómez de la Torre, Instituto de Estudios Internacionales, Ecuador
- Ángel Pablo Tello, Universidad Nacional de La Plata, Argentina
- Bruno Ayllón Pino, Universidad Complutense de Madrid, España
- Carla Verónica Oliva, Universidad Nacional de Rosario, Argentina
- Carles Feixa, Universidad de Lleida, España
- Carlos R. S. Milani, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
- Christian Freres, Universidad Complutense de Madrid y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, España
- Cristina Vega, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador
- Danielly Silva Ramos BeCARD, Universidade de Brasília, Brasil
- Denisse Grandas, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia
- Eduardo Bedoya, Universidad del Pacífico, Perú
- Effendy Maldonado, PPGCC-Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil
- Emma Mawdsley, Universidad de Cambridge, Inglaterra
- Eugenia Recio, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Panamá
- Flavio Gaitan, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil
- Francisco Rojas Aravena, Sistema General FLACSO, Costa Rica
- Gladys Lechini, Universidad Nacional de Rosario, Argentina
- Gloria Perelló, Universidad de Buenos Aires, Argentina
- Gustavo Leyva, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México
- Iara Costa Leite, Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul, Brasil
- Iliana Oliví, Universidad Complutense de Madrid y Real Instituto Elcano, España
- Irene Maestro Yarza, Universitat de Barcelona, España
- Jairo Agudelo Taborda, Universidad del Norte, Colombia
- Jorge Alemán, Universidad de Buenos Aires, Argentina
- Jorge Augusto Paz, Universidad de Salta y CONICET, Argentina
- José Ángel Sotillo Lorenzo, Universidad Complutense de Madrid, España
- José Antonio Alonso, Universidad de Vigo, España
- José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, España
- Juan Pablo Prado, Benemérita Universidad de Puebla, México
- Julimar da Silva Bichara, Universidad Autónoma de Madrid, España
- Liisa North, Universidad de York, Canadá
- Luis Garzón Guillen, Universidad Autónoma de Barcelona, España
- María Celeste Dávila de León, Universidad Complutense de Madrid, España
- María Cristina Vallejo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador
- María Fernanda Moscoso, Universidad Internacional de la Rioja, España
- Mario Ramos, Consejo de Educación Superior y Centro Andino de Estudios Estratégicos, Ecuador
- Marlise Matos, Universidade Federal de Minas Gerais-(NEPEM/UFMG), Brasil
- Martín Schor, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina
- Miriam Gomes Saraiva, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
- Matías Franchini, Universidad de Brasilia, Brasil
- Pablo A. Nacht, Universidad de Buenos Aires, Argentina
- Pablo Schiavi, Universidad de Montevideo, Uruguay
- Paolo Boccagni, Universidad de Trento, Italia
- Paula Biglieri, Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional de La Matanza y CONICET, Argentina
- Raquel de Caria Patricio, Universidade Técnica de Lisboa, Portugal
- Roberto Goulart Menezes, Universidad de Brasilia, Brasil
- Roxana Maurizio, Universidad Nacional de General Sarmiento y CONICET, Argentina
- Salete María da Silva, Universidade Federal da Bahia, Brasil
- Santiago Cevallos, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador
- Soledad Aguilar, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina
- Tathiana Montaña Mestizo, Coordinadora Proyecto BID, Argentina
- Teodoro Bustamante, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador
- Thomas Scheetz, Escuela de Defensa Nacional, Argentina
- Verbena Córdula Almeida, Universidade Estadual de Santa Cruz, Brasil
- William Sacher, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

## Política editorial

ÍCONOS recibe artículos durante todo el año siempre que éstos se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación de originales. Por el carácter especializado de la revista, se espera que los artículos presentados sean de preferencia resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan ensayos sobre temas históricos y contemporáneos que se apoyen sólidamente en bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para el campo de las ciencias sociales.

Cada edición de Íconos se arma en torno a un tema central, recogido en la sección *Dossier*. Para cada edición existe un/una coordinador/a del *dossier*, quien es un/una especialista en el tema, con quien se organiza la publicación en esta sección. Para propuestas e información: revistaiconos@flasco.org.ec

*Debate* es la sección para presentación de textos críticos sobre artículos publicados en ediciones anteriores de Íconos, así como sobre temas de confrontación teórica y analítica.

*Diálogo* es la sección de entrevistas temáticas y biográficas a académicos/as de las ciencias sociales. Igualmente podrán incluirse en esta sección diálogos entre dos o más académicos sobre un tema específico.

*Temas*, sección en la que se incluye una diversidad de artículos. Recoge análisis y ensayos con temática libre, artículos de coyuntura nacional e internacional y análisis sobre temas internacionales y/o transnacionales relacionados con la política, la economía, el ambiente, la antropología, los estudios de género y otros campos de las ciencias sociales.

*Reseñas* es la sección de crítica bibliográfica. Se incluyen tanto comentarios críticos a obras de ciencias sociales como estados de la cuestión sobre un tema determinado.

## Selección de artículos

Los artículos enviados serán sometidos a un proceso de revisión que se realiza en varias etapas:

- 1) Los artículos que cumplan con los requisitos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibido.
- 2) Los artículos recibidos serán sometidos a una evaluación inicial, llevada a cabo por los coordinadores de cada *dossier* y por el consejo editorial de la revista –en el caso de las secciones restantes–, quienes valorarán la pertinencia temática del texto.
- 3) Si el artículo ha sido valorado positivamente entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión por pares, el cual consiste en pasar cada artículo por el filtro de al menos dos *evaluadores académicos externos*, conocedores del tema propuesto, quienes *determinarán de manera anónima* si el artículo es: a) Publicable sin modificaciones o con modificaciones menores; b) Un fuerte candidato para publicación si se realiza una revisión del manuscrito; c) Publicable solo si se realizan revisiones de fondo; d) No publicable. Los evaluadores tendrán en cuenta para su dictamen la calidad del trabajo en relación a su originalidad, pertinencia, claridad de expresión, metodología, resultados, conclusiones y bibliografía.
- 4) En caso de discrepancias en los resultados, el artículo será enviado a un tercer evaluador, cuya evaluación definirá la publicación del artículo. Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.

Íconos se publica tres veces al año en los meses de enero, mayo y septiembre.

## Normas de publicación

Las personas interesadas en publicar artículos en la revista Íconos deberán enviar sus trabajos originales por correo electrónico a [revistaiconos@flacso.org.ec](mailto:revistaiconos@flacso.org.ec), aceptar y respetar las siguientes normas:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar aprobados para su publicación en otras revistas. Se reciben artículos en idioma español, portugués e inglés.
2. El Consejo Editorial de Íconos se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán. Para su evaluación y selección final, los artículos serán enviados a lectores anónimos, quienes emitirán un informe bajo el sistema de doble ciego o revisión por pares.
3. En una hoja aparte, el autor o autora hará constar su nombre, grado académico y/o estudios, adscripción institucional o laboral, el título del artículo, la fecha de envío, dirección postal y correo electrónico. Se debe indicar expresamente si el autor desea que se publique su correo electrónico.
4. Los artículos deben estar precedidos de un resumen no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras). Esta norma no se aplica para la sección Reseñas.
5. Los autores deben proporcionar de cinco (5) a ocho (8) descriptores o palabras clave que reflejen el contenido del artículo. Esta norma no se aplica para la sección Reseñas.
6. El título del artículo no podrá contener más de diez 10 palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.
7. La extensión de los artículos variará según las secciones de la revista y se medirá en el contador de palabras de Word. La extensión deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número total de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:

Dossier:	de 35.000 a 40.000 cce
Debate:	de 25.000 a 35.000 cce
Diálogo:	de 25.000 a 35.000 cce
Temas:	de 35.000 a 40.000 cce
Reseñas:	de 7.000 a 9.000 cce

8. La primera vez que aparezcan siglas deberá escribirse su significado completo, luego las siglas.
9. Sobre cuadros, gráficos y tablas:
  - Deberán estar incorporados en el texto de forma ordenada.
  - Deberán contener fuentes de referencia completa.
  - Cada uno/a contará con un título y un número de secuencia.  
Ejemplo: *Tabla 1. Presupuesto por organización, zona y monto*
  - Los gráficos pueden enviarse de forma separada en cualquier formato legible estándar (indicar el formato), siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor. Para asegurar la calidad final el autor/a hará llegar a la redacción un archivo digital con alto nivel de resolución (en cd, disquete, zip, usb u otra forma de archivo).
10. Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor, año de publicación y número de página. Ejemplo: *(Habermas, 1990:15)*.

Para el caso de citas con referencia a un artículo no firmado en un periódico se indicará entre paréntesis el nombre del periódico en cursivas, seguido del día, mes y año de la edición. Ejemplo: *(El Comercio, 14/09/2008)*. Las referencias completas deberán constar en la bibliografía.

11. La bibliografía constará al final del artículo y contendrá todas las referencias utilizadas en el texto. Se enlistará la bibliografía de un autor en orden descendente según el año de publicación. Ejemplo:

Pzeworski, Adam (2003). *States and Markets: a primer in political economy*. New York: Cambridge University Press.  
——— (2000). *Democracy and Development: political regimes and material well-being in the world, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.  
——— (1993). *Economic Reforms in New Democracies: a social-democratic approach*. New York: Cambridge University Press.

12. La bibliografía se enlistará siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores y bajo las siguientes formas:

*Libro de un autor:*

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial.  
Laclau, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.

*Libro de más de un autor:*

Apellido, Nombre y Nombre Apellido (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial.  
Laclau, Ernesto y Chantall Mouffe (1985). *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. Londres: Verso.

*Libro publicado electrónicamente:*

Kurland, Philip y María Pérez, compiladores (1987). *La primera Constitución*. Baltimore: University of Syracuse Press. Disponible en <http://press-pubs.syracuse.edu/founders> visitada 16-08-2006.

*Artículo en libro de editor (es), coordinador (es) o compilador (es):*

Apellido, Nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”. En *Título del libro en cursiva*, páginas que comprende el artículo, Nombre Apellido, palabra que corresponda editor, compilador, coordinador. Lugar: editorial.  
Wiese, Andrew (2006). “La casa en que viví: raza, clase y sueños afroamericanos en los Estados Unidos de la postguerra”. En *La nueva historia suburbana*, pp. 99–119, Kevin Kruse y Thomas Sugrue, editores. Chicago: University of Chicago Press.

*Artículo en revista:*

Apellido, Nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”. En *Nombre de la revista en cursiva*, No., Vol., páginas que comprende.  
Coraggio, José (2000). “Alternativas a la política social neoliberal”. *Íconos*, No. 9, pp. 52-59.  
Kreimer, Pablo (1997). “Migration of Scientist and the Building of a Laboratory in Argentina”, *Science Technology & Society*, No. 2, Vol. 2, pp. 229-259.

*Artículo en una revista digital*

Apellido, Nombre (año publicación). “Nombre del artículo entre comillas”. En revista digital en cursiva, No., Vol., número de páginas. Disponible en página web visitada poner fecha de visita en formato 15-12-2009  
Villarroel, Pablo (2010). “Historia y estado actual de la formación doctoral en Chile”. *Revista Digital Universitaria UNAM*, Vol.11, No.6, pp. 22-35. <http://www.revista.unam.mx/vol.11/num5/art47/>.

*Artículo en periódico*

Apellido, Nombre (año). “Nombre del artículo”. *Nombre del periódico*, mes día, Sección.  
Vera, Carlos (2006). “la opinión pública en el Ecuador”. *El Comercio*, octubre 25, editoriales.

*Ponencia presentada en un seminario, conferencias, etc.*

Apellido, Nombre (año publicación). “Nombre del artículo entre comillas”. Ponencia presentada en nombre del congreso, mes, día, ciudad, país.  
Macaroff, Anahí (2006). “De la iglesia a los barrios”. Ponencia presentada en el VI congreso de antropología social, octubre, 23, Rosario, Argentina.

*Tesis:*

Apellido, Nombre (año). "Nombre de la tesis". Disertación doctoral (o el grado respectivo), Nombre de la Universidad, país.

Aguinaga, Pedro (2004). "Las tecnologías sociales en Ecuador". Disertación de maestría, FLACSO, Ecuador.

*Documentos electrónicos en página web o blog<sup>1</sup>*

Apellido, Nombre (año). "Nombre del documento". Disponible en dirección electrónica, visitado en día/mes/año.

Naranjo, Marco (2007). "Pensando la Economía". Disponible en [www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec) visitado 22/12/2008.

*En caso de no contar con la fecha del documento*

Apellido, Nombre (s/f). "Nombre del documento". Disponible en dirección electrónica, visitado día/mes/año.

Hardin, Garrett, (s/f). "The Tragedy of the Commons". Disponible en <http://www.sciencemag.org/cgi/content/full/162/3859/1243>, visitado 14/08/2009

*En caso de no contar con un autor y la información sea responsabilidad de alguna organización o similar*

Nombre de la organización (fecha). "Nombre del documento". Disponible en Dirección electrónica, visitado día/mes/año.

Secretaría del Mercosur (s/f). "Resoluciones del GMC y decisiones del CMC". Disponible en: <http://www.MERCOSUR.int/>, visitado 12/02/2010.

*Artículo no firmado en periódico:*

En este caso, colocar la referencia en nota al pie, bajo el siguiente formato

Nombre del artículo (año). "Título de la nota o reportaje entre comillas". Nombre del diario o periódico en cursivas, lugar, día mes.

"Cabildo controlará con una ordenanza azoteas de edificios" (2006), *El Universo*, Quito, abril 21.

*Artículo no firmado en una revista:*

En este caso, colocar la referencia en nota al pie, bajo el siguiente formato:

Título del artículo entre comillas (año). Nombre de la revista en cursivas, No. de la revista, lugar, páginas que comprende.

"Primero de Mayo" (1923). *Calenturas*, No. 30, Guayaquil, pp. 1-5.

13. Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir toda la información bibliográfica del libro al que se haga mención, incluyendo número de páginas del libro y de ser posible adjuntar la imagen de la portada del libro con al menos un mega de resolución.

14. Íconos se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere necesarios para mejorar el trabajo.

15. Los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados como "recibidos" y notificados de su recepción al autor; los que no, serán devueltos a sus autores/as. Una vez "recibidos" los artículos serán puestos a consideración del consejo editorial y de evaluadores independientes para su revisión antes de ser "aprobado". El mecanismo de evaluación se explica en la norma 2, o ver el ítem relacionado a la selección de artículos en "Política editorial".

16. La revista no mantiene correspondencia sobre los artículos enviados a su consideración, limitándose a transferir el dictamen de sus lectores en un tiempo no menor a cuatro meses. Igualmente señalará a los autores una fecha probable de publicación.

---

<sup>1</sup> Cuando cite información de una página web o blog, la referencia debe ir: (Apellido: año), en caso de no contar con la fecha o el autor sea una organización o similar (FAO: s/f)

Tema central:

# Comer

**Comensalidad y morfología social: un ensayo de tipologías** / Claude Grignon

**Raza y etnicidad en la cocina argentina: una historia de la cocina criolla y de Doña Petrona** / Rebekah E. Pite

**De Coca-Cola a Vampi-Cola: políticas, negocios, y el consumo de refrescos y azúcar en México (1970-1982)** / María del Pilar Zazueta

## Oficios y prácticas

**La casa, el comedor y la copa de leche. Los espacios de la comensalidad en los sectores populares** / Laura Colabella

## Taller

**Las palabras y "las sojas": un enfoque desde la sociología de la ciencia y la tecnología** / Florencia Arancibia

**La soja transgénica como objeto de investigación: un blanco móvil** / Pablo Lapegna

## Lecturas en debate

**"Hambre" y comportamientos sociales: Problemas de explicación en Antropología** / Lygia Sigaud

**Archetti y la comida: la búsqueda de la singularidad y la nostalgia** / Lucas Rubinch

**Somos lo que comemos: un análisis de los aportes de Sidney Mintz a los estudios sociales sobre alimentación y comensalidad** / Patricia Beatriz Vargas

producción gráfica aurelialibros.com.ar

# apuntes

DE INVESTIGACIÓN DEL CECYP

# 22

Año XV  
marzo 2013  
75 pesos

**25** UBA Sociales  
ANIVERSARIO PUBLICACIONES FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



ECUADOR

# Debate<sup>88</sup>

Quito/Ecuador/Abril 2013

## Identidades y diferencias

Diálogo de Coyuntura:  
Proyecciones de un  
contundente triunfo electoral

Conflictividad socio-política:  
Noviembre 2012-Febrero 2013

Anotaciones sobre las diferencias  
étnicas y el mestizaje en  
Ecuador y Perú (1950-1970)

Esquemas de identificación  
mestiza: Continuidades,  
cambios, y posibilidades de  
solidaridad interétnica

Mestizaje montubio: rompiendo  
y manteniendo esquemas

Ser kichwas evangélicos en  
Guayaquil

El debate sobre la autodeterminación  
de Cataluña. Dificultades de encaje  
de una nación minoritaria en un  
Estado homogéneo

Hegemonías culturales e  
impertinencias tecnológicas:  
reflexiones en torno a la potencial  
introducción de transgénicos en  
el agro ecuatoriano

¿La Revolución tiene cara de mujer?  
La feminización de la partici-  
pación democrática en Venezuela

La infancia transnacional y el debate  
en torno a la "cadena del cuidado"

El malestar Moderno con el Buen  
Vivir: reacciones y resistencias  
frente a una alternativa al desarrollo

No. 13

ISSN: 1390-3691

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana

## Despenalización de drogas

### Investigación

**Coletta A. Youngers:**

El debate sobre políticas de drogas en América Latina

**Ricardo Soberón Garrido:**

Los intentos de reforma de las políticas sobre drogas en América Latina

**Daniel Pontón Cevallos:**

¿Por qué no se despenalizan las drogas? Las razones de la vigencia de una política fallida

**José Domingo Schievenini Stefanoni:**

La prohibición de las drogas en México (1912-1929)

**Adrián Restrepo Parra:**

Guerra contra las drogas, consumidores de marihuana y legalización

**Ana Isabel Jácome Rosenfeld:**

Drogas en el Ecuador: ¿política prohibitiva o democracia deliberativa?

**Loreta Tellería Escobar:**

Bolivia y la despenalización de la hoja de coca como estrategia de cambio

### Artículo

**Carlos Alberto Zamudio Angles:**

Jóvenes en el narcomenudeo: el caso Ciudad de México

### Reseñas

Realizadas por: Olmo Jesús Sierra Moreno, Gilda Alicia Guerrero Salgado, Andrea Betancourt Urresta

## Urvio No. 12: Militarización de la Seguridad Ciudadana

URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, es una publicación semestral (junio y diciembre) y se incluye en los catálogos e índices científicos LATINDEX, EBSCO y FLACSO ANDES

**Pedidos y suscripciones:** La Librería – FLACSO (lalibreria@flacso.edu.ec)

**Canje:** Biblioteca – FLACSO (biblioteca@flacso.edu.ec)

La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito-Ecuador. Teléfono: (00593) 2 3238888

Textos completos de URVIO disponibles en:

[www.revistaurvio.org.ec](http://www.revistaurvio.org.ec)



**ON AIR**

**flacsoradio.ec**  
amplificando ideas

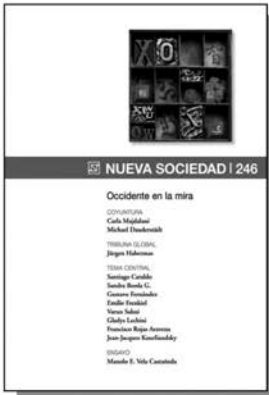
**flacsoradio.ec**  
amplificando ideas

[www.flacsoradio.ec](http://www.flacsoradio.ec)  
[flacsoradio@flacso.edu.ec](mailto:flacsoradio@flacso.edu.ec)  
encuétranos en:





**246**  
JULIO-AGOSTO 2013



## Occidente en la mira

COYUNTURA: **Carla Majdalani**. Peculiaridades de un multilateralismo austral. Argentina en el Consejo de Seguridad 2013-2014. **Michael Dauderstädt**. Alemania y la crisis: victorias pírricas.

TRIBUNA GLOBAL: **Jürgen Habermas**. ¿Democracia o capitalismo?

TEMA CENTRAL: **Santiago Cataldo**. Cuarenta y cinco años de ocaso occidental. Cómo pensar el debate. **Sandra Borda G.** Estados Unidos o el último Estado hegemónico. El poder en la era del ascenso y la consolidación del resto del mundo. **Gustavo Fernández**. Espejos y espejismos:

las relaciones entre América Latina y Estados Unidos. **Emilie Frenkiel**. Las corrientes intelectuales en China actual. **Varun Sahni**. India: a pesar de sus limitaciones, una potencia emergente. **Gladys Lechini**. China en África: discurso seductor, intenciones dudosas. **Francisco Rojas Aravena**. Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder. Impactos en América Latina y el Caribe. **Jean-Jacques Kourliandsky**. Irán y América Latina: más cerca por una conjuntura de futuro incierto.

ENSAYO: **Manolo E. Vela Castañeda**. Perpetradores de genocidio. Aproximaciones históricas y sociológicas desde el caso Guatemala.



**244**  
MARZO-ABRIL 2013

**¿Emancipación o dependencia?**  
Los recursos naturales en América Latina



**245**  
MAYO-JUNIO 2013

**Intelectuales, política y poder: ¿qué hay de nuevo?**

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO  
**Izquierdas: relatos y tensiones**

# LetrasVerdes

REVISTA DEL PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES FLACSO - ECUADOR

[www.flacsoandes.org/letrasverdes](http://www.flacsoandes.org/letrasverdes)

Edición N.º 13

ISSN 1390 - 6631

Marzo 2013

## DOSSIER:

Relaciones entre salud,  
educación  
y ambiente en Quito:  
el rol de educación  
sanitaria y ambiental

Perspectivas de abordaje  
y caracterización del  
periurbano de Mar del  
Plata, Argentina

## ACTUALIDAD:

Calidad de vida y  
comunidades  
biológicas: análisis del  
estudio de impacto  
ambiental del metro  
en la ciudad de Quito



FLACSO  
ECUADOR

## Ecología Urbana



Año 21, núm. 42, julio-diciembre de 2013

ISSN 0188-7653

Artículos

Trayectorias sociales improbables:  
adolescentes chilenos de estratos  
bajos competentes en lectura  
IVÁN ORTIZ

Calificando al Presidente y percibiendo  
el aumento del crimen en México  
RICARDO ROMÁN GÓMEZ VILCHIS

La construcción discursiva de la  
prevención del delito en México  
2006-2009  
MIGUEL QUINTANA NAVARRETE

Explicando la corrupción judicial  
en las cortes intermedias e inferiores  
de Chile, Perú y Ecuador  
SANTIAGO BASABE-SERRANO

Contrabandistas de migrantes a  
pequeña escala de Tamaulipas, México  
SIMÓN PEDRO IZCARA PALACIOS

Las reformas a la protección social  
en salud en México:  
¿rupturas o continuidades?  
MÓNICA URIBE Y RAQUEL ABRANTES PÊGO

Los límites del reconocimiento:  
migrantes latinoamericanos en la  
Región Metropolitana de Santiago  
de Chile  
LUIS EDUARDO THAYER C., MARÍA GABRIELA  
CÓRDOVA R. Y BETANIA ÁVALOS B.

Cambios y continuidades de la  
unión libre en México: el caso  
de las jóvenes en Tijuana  
NORMA OJEDA

Reseñas

*Nuevas instituciones de democracia  
participativa en América Latina:  
la voz y sus consecuencias*  
de Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg  
y Kenneth E. Sharpe (eds.)  
Por NOÉ HERNÁNDEZ CORTEZ

*Cuba en la era de Raúl Castro Reformas  
económico-sociales y sus efectos*  
de Carmelo Mesa Lago  
Por VELLIA CECILIA BOBES

*El PRD: orígenes, itinerario, retos*  
de Jorge Cadena Roa y Miguel Armando  
López Leyva (comps.)  
Por ESPERANZA PALMA



Ventas

COORDINACIÓN DE FOMENTO EDITORIAL

Carretera al Ajusco 377, Col. Héroes de Padierna, México D.F. 14200

Tels: (5555) 3000 0200, 3000 0224. Fax: 3000 0284

publicaciones@flacso.edu.mx

# Revista46 de Estudios Sociales

Bogotá - Colombia

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

mayo - agosto 2013

<http://res.uniandes.edu.co>

ISSN 0123-885X



## SUSCRIPCIONES:

**Librería Universidad de los Andes**  
Cra 1ª No 19-27 Ed. AU 106  
Bogotá, Colombia  
Tels. (571) 339 49 49 ext. 2071 - 2099  
[libreria@uniandes.edu.co](mailto:libreria@uniandes.edu.co)

## Solidaridad en perspectiva filosófica

### Presentación

- Rodolfo Arango – Universidad de los Andes, Colombia.

### Dossier

La metáfora de la fraternidad republicano-democrática revolucionaria y su legado al socialismo contemporáneo

- Antoni Domènech – Universidad de Barcelona, España.

Cooperación, solidaridad y egoísmo racional. Acerca de la relación entre moralidad y racionalidad

- Luis Eduardo Hoyos – Universidad Nacional de Colombia.

Hacia una visión no fundacionalista del concepto de solidaridad: liberalismo y solidaridad en Richard Rorty

- Santiago de Zubiría – Universidad de los Andes, Colombia.

Solidaridad, democracia y derechos

- Rodolfo Arango – Universidad de los Andes, Colombia.

Democratic Solidarity: Why Do Democracies Owe Support to Democracy Movements?

- Andreas Niederberger – Johann Wolfgang Goethe University Frankfurt am Main, Germany.

El concepto de solidaridad y sus problemas político-constitucionales. Una perspectiva iusfilosófica

- Carlos Miguel Herrera – Universidad Cergy-Pontoise, Francia.

Solidaridad de intereses: la transformación del derecho social como dominación en Lorenz von Stein

- Jinú Carvajalino Guerrero – Acnur / Corte Constitucional, Colombia.

Solidaridad e insolidaridad en el constitucionalismo contemporáneo: elementos para una aproximación

- Gerardo Pisarello – Universidad de Barcelona, España.

Solidaridad e integración regional. La forma ciudadana de la solidaridad en la comunidad política supranacional

- Rosa Sierra – Universidad Johann Wolfgang Goethe de Fráncfort del Meno, Alemania.

La posibilidad de la justicia global. Sobre los límites de la concepción estadoocéntrica y las probabilidades de un cosmopolitismo débil

- Francisco Cortés Rodas – Universidad de Antioquia, Colombia.

Otras Voces

Entre ciudades y presas. Oposición campesina al trasvase de agua y la defensa del río

Temascaltepec, México

- Valentina Campos Cabral – Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

- Patricia Ávila-García – Universidad Nacional Autónoma de México.

La melancolía y el estado. Reflexiones desde el psicoanálisis aplicado

- Lina Fernanda Buchely – Universidad de los Andes, Colombia.

Del Estado-nación al Estado-marca. El rol de la diplomacia pública y la marca de país en el nuevo escenario de las relaciones internacionales

- Jordi de San Eugenio Vela – Universidad de Vic, España.

Gasto social y consolidación de la sobrepoblación relativa en Venezuela durante el chavismo (1998-2010)

- Romina De Luca – Universidad de Buenos Aires, Argentina.

- Tamara Seiffer – Universidad de Buenos Aires, Argentina.

- Juan Kornblihtt – Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Documentos

Responsabilidad cosmopolita: sobre la ética y el derecho en un mundo global

- Matthias Lutz-Bachmann – Universidad Johann Wolfgang Goethe de Fráncfort del Meno, Alemania.

Debate

Solidaridad en la historia de Occidente

- Hauke Brunkhorst – Universidad de Flensburg, Alemania.

- Rodolfo Arango – Universidad de los Andes, Colombia.

Lecturas

Libertad y solidaridad. Reseña del libro *Una ética de libertad*

y *solidaridad: John Stuart Mill*, de Esperanza Guisán

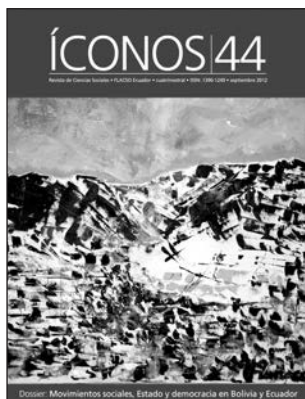
- Juan Sebastián Ramírez – Universidad de los Andes, Colombia.

Javier de Lucas. 1993. *El concepto de solidaridad*

- María Paula Duque – Universidad de los Andes, Colombia.

Responsabilidad por la injusticia estructural. Reseña del libro *Responsibility for Justice*, de Iris Marion Young

- Sebastián Briceño Mutis – Universidad de los Andes, Colombia.



Íconos 44  
Septiembre de 2012

# Movimientos sociales, Estado y democracia en Bolivia y Ecuador

## DOSSIER

Movimientos sociales, Estado y democracia en Bolivia y Ecuador en el tránsito del neoliberalismo al postneoliberalismo

Presentación del dossier *Santiago Ortiz Crespo y Fernando Mayorga*

¿Ha cambiado la protesta? La coyuntura actual de movilizaciones en Bolivia y Ecuador *Salvador Martí i Puig y Cristina Bastidas*

Comparando movimientos indígenas: Bolivia y Ecuador (1990-2008) *Edwin Cruz Rodríguez*

Configuración y demandas de los movimientos sociales hacia la Asamblea Constituyente en Bolivia y Ecuador *Blanca S. Fernández y Florencia Puente*

Estado y movimientos sociales: historia de una dialéctica impostergable *Julio Peña y Lillo E.*

“19 años de lucha por la ley, 11 en el parlamento”: Las reivindicaciones de las trabajadoras asalariadas del hogar en Bolivia durante la etapa neoliberal *Marta Cabezas Fernández*

## VISUAL EMERGENTE

Elementos simples, propuestas etéreas y colores *Santiago Mejía R.*

## DEBATE

La crítica de Bolívar Echeverría del barroco y la modernidad capitalista *Santiago Cevallos*

## DIÁLOGO

Postmarxismo, discurso y populismo. Un diálogo con Ernesto Laclau *Mauro Cerbino*

## TEMAS

El lugar de la Antropología audiovisual: metodología participativa y espacios profesionales *Juan Robles*

## RESEÑAS

Bernardita Llanos y Ana María Goetschel (ed.) Fronteras de la memoria: cartografías de género en artes visuales, cine y literatura en la Américas y España – *Gilda Luongo*

Daniel Levine y José E. Molina (ed.) The quality of democracy in Latin America – *Luis F. Clemente*

François Polet (coord.) La Bolivia de Evo: ¿democrática, indigenista y socialista? – *Melisa Argento*

Luis Alberto Tuaza. Runakunaka ashka shaikushka shinami rikurinkuna, ña mana tandanakunata munankunachu: la crisis de movimiento indígena ecuatoriano – *Rudi Colloredo-Mansfeld*





# Nuevas voces feministas en América Latina: ¿continuidades, rupturas, resistencias?

## DOSSIER

Nuevas voces feministas en América Latina: ¿continuidades, rupturas, resistencias?

Presentación del dossier *Liset Coba y Gioconda Herrera*

La actuación de la mujer indígena guaraní kaiowá en las reivindicaciones territoriales *Rosely Aparecida Stefanes Pacheco e Isabela Stefanes Pacheco*

Autorizar una voz para desautorizar un cuerpo: producción discursiva del lesbianismo feminista oficial *Ana Lucía Ramírez Mateus y Diana Elizabeth Castellanos Leal (Gabrielle Esteban)*

Afirmar la autonomía reproductiva en la disidencia religiosa *Laura Fuentes Belgrave*

“¡De empleada a ministra!”: despatriarcalización en Bolivia *Marianela Agar Díaz Carrasco*

Los feminismos latinoamericanos y su compleja relación con el Estado: debates actuales *Marlise Matos y Clarisse Paradis*

## VISUAL EMERGENTE

Dibujar feminismos *Francisco Dueñas Serrano*

## TEMAS

Proceso organizativo del campesinado en el sur de Manabí y desarrollo rural *Fernando Guerrero C.*

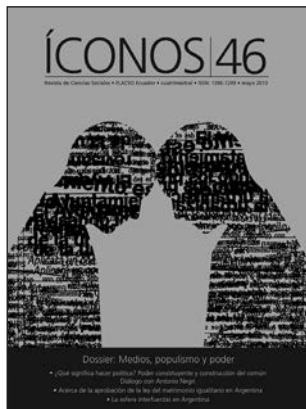
El Dragón en América Latina: las relaciones económico-comerciales y los riesgos para la región *Pablo Alejandro Nacht*

## RESEÑAS

Montserrat Ventura i Oller En el cruce de caminos. Identidad, cosmovisión y chamanismo Tsachila – *Liliam Fiallo Monedero*

Isidoro Cheresky (Compilador) ¿Qué democracia en América Latina? – *Leandro Eryszewicz*

Andrés Cañizález (coordinador) Tiempos de cambio. Política y comunicación en América Latina – *Marcia Maluf*



Íconos 46  
Mayo de 2013

# Medios, populismo y poder

## DOSSIER

Medios, populismo y poder en América Latina

Presentación del dossier *Roberto Follari*

Diario Clarín y sus fuentes de información. Un estudio de caso

*Natalia Aruguete y Esteban Zunino*

La manipulación del miedo y el espejo populista *Octavio Humberto Moreno Velador y Carlos Alberto Figueroa Ibarra*

Antagonismo y disenso: tensiones y límites en la construcción mediática de la política en Venezuela *Nairbis Sibrian y Mario Millones Espinosa*

Trayectorias de democratización y desdemocratización de la comunicación en Ecuador *Isabel Ramos*

Sistemas mediáticos subnacionales argentinos: heterogeneidad y diferencias en contextos neopopulistas *Ernesto Picco*

## DEBATE

Comentarios al Dossier: “Nuevas voces feministas en América Latina: ¿continuidades, rupturas, resistencias?” *Silvia Vega Ugalde*

## DIÁLOGO

¿Qué significa hacer política? Poder constituyente y construcción del común. Un diálogo con Antonio Negri *Mauro Cerbino, Isabella Giunta y Ana Rodríguez, con la participación de Sandro Mezzadra*

## TEMAS

La esfera interfuerzas en Argentina. Notas sobre el estudio de la problemática militar *Ricardo J. Laleff Ilieff*

Emancipaciones. Acerca de la aprobación de la ley del matrimonio igualitario en Argentina *Paula Biglieri*

## RESEÑAS

Benjamín Arditi. La política en los bordes del liberalismo. Diferencia, populismo, revolución, emancipación – *César Ulloa Tapia*

José Antonio Figueroa. Nono. Movilización política y migración campesina – *Cristina Cielo*

Lila Caimari. Mientras la ciudad duerme. Pistoleros, policías y periodistas en Buenos Aires, 1920-1945 – *Javier G. Bonafina*

Esther del Campo (ed.) Mujeres indígenas en América Latina: política y políticas públicas – *Sara Eichert*

Mauro Cerbino. El lugar de la violencia: Perspectivas críticas sobre pandillerismo juvenil – *Luis Barrios*